

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

На правах рукописи



Науменко Светлана Николаевна

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТЕНДЕРНЫМИ ЗАКУПКАМИ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(по отраслям сферы деятельности, в т. ч.: менеджмент)

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Экземпляр диссертации идентичен
по содержанию другим
экземплярам, которые были
представлены в диссертационный
совет
Ученый секретарь
диссертационного совета Д 01.001.01
д-р гос. упр., профессор
Пономаренко Е.В.



Научный консультант:
доктор экономических наук, доцент
Беганская Ирина Юрьевна

Донецк – 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	19
1.1. Основные понятия, определения и специфика государственных тендерных закупок.....	19
1.2. Особенности системы управления государственными тендерными закупками	44
1.3. Подходы к оценке государственных тендерных закупок.....	68
Выводы к главе 1.....	88
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТЕНДЕРНЫМИ ЗАКУПКАМИ	93
2.1. Рациональная форма организации управления.....	93
2.2. Специфика функционирования рациональной формы управления государственными тендерными закупками.....	118
2.3. Коммуникативные механизмы в системе управления государственными тендерными закупками.....	138
Выводы к главе 2.....	158
ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК	163
3.1. Принципы организации и структура механизма государственных тендерных закупок.....	163
3.2. Функционирование механизма государственных тендерных закупок.....	186

3.3. Методический подход к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя государственных тендерных закупок.....	211
Выводы к главе 3.....	228
ГЛАВА 4. ВНЕШНЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТЕНДЕРНЫМИ ЗАКУПКАМИ.....	233
4.1. Функциональная система институций внешнего регулирования.....	233
4.2. Организация процесса внешнего регулирования: механизм регулирования.....	259
4.3. Методический подход к оценке эффективности системы управления государственными тендерными закупками.....	284
Выводы к главе 4.....	299
ГЛАВА 5. МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК.....	304
5.1. Концептуальные основы мониторинга государственных тендерных закупок.....	304
5.2. Процесс мониторинга государственных тендерных закупок.....	322
5.3. Контроль при мониторинге государственных тендерных закупок.....	337
5.4. Совершенствование управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике.....	351
Выводы к главе 5.....	374
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	377
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	382
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	437
Приложение А. Справки о внедрении результатов исследования.....	438

Приложение Б. Перечень Директив Европейского Союза по вопросам государственных закупок.....	445
Приложение В. Характеристика международных правовых актов по вопросам регулирования государственных закупок.....	447
Приложение Г. Характеристика правовых актов по вопросам регулирования государственных закупок для нужд обороны и безопасности США.....	449
Приложение Д. Электронные площадки отдельных стран по размещению информации о проводимых тендерных закупках.....	451
Приложение Е. Электронная инфраструктура системы государственных тендерных закупок в Российской Федерации.....	454
Приложение Ж. Структура меню личного кабинета пользователя Электронной торговой площадки оператора ГУ «Служба государственного заказа», Донецкая Народная Республика	455

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Государственные тендерные закупки составляют значительную часть государственных расходов, направляемых органами государственной власти и управления на обеспечение общественных потребностей и функционирование 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 расходуемых денежных средств, а также сложное регулирование договорных соглашений, государственные тендерные закупки определяются как одна из наиболее подверженной коррупции сфер экономики.

Кроме того, государственным закупкам свойственны финансовые нарушения. Основными из них являются закупка товаров и услуг по ценам выше рыночных, закупка некачественных товаров и присвоение госбюджетных средств их распорядителем. Присутствие личных интересов государственных чиновников, принимающих решение о закупке, или их некомпетентность также приводит к повышению стоимости или покупке некачественных товаров и услуг. Принципы государственных тендерных закупок, регламентированные нормативно-правовой системой государства, зачастую не соблюдаются, что приводит к снижению мотивации поставщиков товаров и услуг к участию в государственных тендерных закупках.

Таким образом, недостатки в сфере осуществления государственных тендерных закупок обусловлены неэффективным управлением и недостаточной институциональной обеспеченностью государственных заказчиков.

Существующие проблемы являются следствием возникающих противоречий между интересами поставщиков товаров и услуг, государственных заказчиков и

непосредственно государственных чиновников, принимающих участие в государственных тендерных закупках, которые разрешаются только в процессе управления государственными тендерными закупками. Это обуславливает актуальность темы исследования.

Степень разработанности темы исследования. Исследование проблем государственных закупок, подходов к ее организации и особенностей регулирования привлекает внимание теоретиков и практиков всего мира. Данная проблема исследовалась в работах И.Ю. Беганской, О.В. Веретенниковой, Ю.М. Головкиной, В.М. Колотия, А.В. Михайлова, Д.В. Нехайчука, К.А. Поповой, В.В. Смиринского, Н.Б. Ткаченко, С.А. Черемухина, Т.Г. Шешуковой.

Проблема управления государственными тендерными закупками и отдельных механизмов функционирования системы ГТЗ в определенной мере решена в работах И.А. Ангелиной, Г.Л. Багиева, З.М. Гаджикеримова, Г.Т. Гафуровой, В.С. Жевакина, К.В. Кузнецова, В.А. Мельничук, И. Мубакарова, П. Снисаренко, Н.А. Сторожилова, А.А. Сулоевой, Е.В. Шадринной.

В исследованиях Д.А. Абдрахимова, О.Ф. Абрамовой, Ю.С. Александровой, Р.Д. Андерсона, Ю.Ф. Антошиной, А. Безуха, Б.М. Бижоева, И.Г. Веселова, Н.В. Нестерович, С.С. Новикова достаточно глубоко проработаны вопросы нормативного правового урегулирования процедур закупок, мониторинга и контроля над осуществлением деятельности государственных заказчиков и участников рынка государственных тендерных закупок.

В работах Н.С. Масловой, В.Н. Рубцова, Я.В. Хоменко, Ж.М. Хамитова, Л.И. Юзвович широко представлена обзорно-аналитическая часть результатов функционирования рынка государственных закупок.

Вопросы обеспечения эффективности государственных тендерных закупок и подходов к ее оценке представлены в работах М.Н. Андрюфагиной, В.Н. Беленцова, Е.Б. Белогуровой, О.С. Белокрыловой, Н.М. Борисовой, О.М. Воробьевой, Е.А. Ковалевой, А. Плешкова, И.И. Смотрицкой, И.Ю. Федоровой.

За последнее десятилетие ученые и специалисты внесли значительный вклад в развитие теории и практики управления государственными закупками. Однако, несмотря на значительное количество опубликованных работ и их научную ценность, ряд теоретических и практических вопросов управления остаются дискуссионными, требуют дальнейших исследований и комплексного изучения.

Целью исследования является разработка и научное обоснование методологических основ управления государственными тендерными закупками и практических рекомендаций по их реализации на основе: функциональной организации внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок; методического подхода к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя тендера; повышения конкуренции на государственном тендерном рынке; рациональной формы организации управления государственными тендерными закупками.

Достижение поставленной цели определило необходимость решения следующих основных задач:

уточнить основные понятия, определения и специфику государственных тендерных закупок;

обобщить подходы к оценке государственных тендерных закупок;

усовершенствовать способ оценки государственных тендерных закупок;

обосновать рациональную форму организации управления государственными тендерными закупками и определить особенности ее функционирования;

установить функциональное назначение коммуникационных механизмов системы управления государственными тендерными закупками;

аргументировать принципы организации и алгоритм функционирования механизма государственных тендерных закупок;

конкретизировать структуру механизма государственных тендерных закупок;

разработать методический подход к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя тендера;

определить субъекты и обосновать организацию процесса внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками;

разработать методический подход к оценке эффективности системы управления государственными тендерными закупками;

сформировать концептуальные положения мониторинга государственных тендерных закупок, обосновать содержание процесса его осуществления и направления контроля;

усовершенствовать управление государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике.

Объектом исследования является процесс управления государственными закупками.

Предметом исследования выступает совокупность научных положений по формированию методологических основ управления государственными тендерными закупками.

Гипотеза исследования состоит в предположении того, что для повышения результативности и эффективности закупок товаров и услуг за бюджетные средства необходима рациональная форма управления, соответствующий механизм управления и функциональная организация институций внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками.

Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т. ч.: менеджмент), в частности п. 10.4. Государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации. Стратегии и тактики в осуществлении государственной политики, п. 10.5. Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление государственным имуществом, п. 10.6. Формирование и развитие механизмов государственного управления и местного самоуправления. Результативность и эффективность функционирования субъектов и механизмов

государственного управления, местного самоуправления. Управленческие инновации на государственной службе как фактор модернизации общества, п. 10.9. Управление экономическими системами, принципы, формы и методы его осуществления. Зависимость управления от характера и состояния экономической системы. Управление изменениями в экономических системах. Теория и практика управления интеграционными образованиями и процессами интеграции бизнеса.

Научная новизна полученных результатов заключается в разработке и научном обосновании методологических основ управления государственными тендерными закупками и практических рекомендаций по их реализации, включающих основные понятия и определения, научные подходы к организации системы управления государственными тендерными закупками, содержание механизма управления государственными тендерными закупками, внешнего регулирования и мониторинга системы управления государственными тендерными закупками.

К числу основных результатов, определяющих научную новизну исследования, относятся следующие:

впервые:

доказана необходимость функциональной организации внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками, что предполагает распределение функций мониторинга между законодательными, исполнительными и судебными институтами государственной власти. Это позволяет повысить эффективность системы управления государственными тендерными закупками;

обосновано, что результативность государственных тендерных закупок определяется степенью одновременного достижения эталонных значений объема, качества и потребительской цены, требуемых условиями тендера, а ее эффективность – относительным отклонением их фактических значений от эталонных как лучших значений на государственном тендерном рынке. Такой методический подход позволяет усовершенствовать способ оценки

государственных тендерных закупок, технологию отбора поставщиков на государственный тендерный рынок и процедуру определения победителя тендера;

доказана необходимость активного поиска на внутреннем и внешнем рынке поставщиков товаров и услуг, что расширяет государственный тендерный рынок, повышает уровень конкуренции на нем и совершенствует процедуру подготовки к проведению государственных тендерных закупок;

обосновано, что в управлении государственными тендерными закупками должны участвовать организации инфраструктуры, в иерархии которой ведущая роль принадлежит общественной палате, как представителю поставщиков товаров и услуг на государственном тендерном рынке, которому уполномоченные органы государственной исполнительной власти делегируют полномочия по их активному поиску на внутреннем и внешнем рынке, контролю допуска и определения победителя тендера. Это обеспечивает обратную связь в системе управления государственными тендерными закупками;

усовершенствованы:

способ оценки государственных тендерных закупок, который, в отличие от существующих подходов на основе анализа множества показателей, базируется на интегральном показателе эффективности, где с помощью метода многомерных сравнений сравниваются фактический и требуемый условиями тендера объем поставки товара или услуги, их фактические и заявленные значения качества и потребительской цены;

способ организации механизма государственных тендерных закупок, где процедура подготовки к проведению государственных тендерных закупок, отбора поставщиков и определения победителя тендера дополнены функциональным подходом к существующей структурно-процессной форме организации. Это дает возможность увязать функции управления с процедурами проведения тендера и установить степень их реализации в механизме государственных тендерных закупок;

механизм государственных тендерных закупок в части: процедуры подготовки к проведению государственных тендерных закупок, процедуры отбора

поставщиков на государственный тендерный рынок, процедуры определения победителя государственных тендерных закупок;

методический подход к оценке эффективности системы управления государственными тендерными закупками, который, в отличие от существующих подходов на основе сопоставления результата и затрат, базируется на сравнении ее фактической и максимально возможной эффективности, оцениваемой с помощью метода многомерных сравнений, где эталонные (лучшие) значения качества и потребительской цены товара или услуги определяются на внутреннем и внешнем рынке при условии, что их объемы поставки удовлетворяют условиям тендера;

получили дальнейшее развитие:

понятийный аппарат в сфере государственных тендерных закупок, который расширен понятиями «государственный тендерный рынок», «государственные тендерные закупки», «механизм государственных тендерных закупок», «потребительская цена государственных тендерных закупок»;

подходы к оценке государственных тендерных закупок, которые дополнены многомерным способом одновременного сравнения фактических и эталонных значений критериев ее результативности и эффективности, которыми выступают объем, качество и потребительская цена товара или услуги. Этот способ дал возможность усовершенствовать процедуру отбора поставщиков на государственный рынок товаров и услуг, определения победителя государственной тендерной закупки, способ оценки эффективности управления и государственных тендерных закупок;

подходы к регулированию государственных тендерных закупок, где традиционные функции анализа, контроля и принятия решений по факту совершившейся сделки на государственном тендерном рынке расширены мониторингом внешнего и внутреннего рынка на этапе объявления тендера и способом оценки государственных тендерных закупок и их управления;

рекомендации по совершенствованию управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике в части механизма

внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок и соответствующей методики его внедрения.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость полученных результатов следует из актуальности цели и задач исследования, определяется достигнутым уровнем разработанности проблемы, научной новизной и расширением научных подходов к решению теоретических и методических проблем управления, связанных с необходимостью устранения негативных явлений в сфере государственных тендерных закупок. Особое значение имеет разработанный механизм государственных тендерных закупок, а также научный подход к организации внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками.

Практическая значимость полученных результатов заключается в том, что основные научные положения диссертации доведены до методических и практических рекомендаций, которые позволяют усовершенствовать управление государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике.

Полученные научные результаты относительно формирования функциональной системы институций внешнего регулирования государственных тендерных закупок рассмотрены, одобрены и приняты к практическому внедрению Комитетом Народного Совета по бюджету, финансам и экономической политике Донецкой Народной Республики, в частности, механизм внешнего регулирования системы государственных закупок с соответствующей методикой его внедрения в Донецкой Народной Республике (справка от 18.10.2022 № 03.1-94/3/42).

Принят к реализации в деятельности Администрации города Тореза механизм государственных тендерных закупок, в части активного поиска и отбора поставщиков, создания центров консолидированных закупок и комитетов по закупкам товаров (работ, услуг), а также процедуры определения победителя государственной тендерной закупки с оценкой ее эффективности (справка от 19.10.2022 № 2/36-0056).

Общественной Палатой Донецкой Народной Республики подтверждена научно-практическая значимость разработок касательно участия в управлении

государственными тендерными закупками организаций инфраструктуры, представляющих интересы поставщиков товаров и услуг, с делегированием им части полномочий в сфере анализа и контроля, а именно предложение о наделении ведущей ролью в иерархии данных организаций Общественной палаты, которой уполномоченные органы государственной исполнительной власти могут делегировать полномочия по активному поиску на внутреннем и внешнем рынке поставщиков товаров и услуг, контролю допуска и определению победителя тендера (справка от 10.10.2022 № 01-09/222).

Показали свою эффективность в практике деятельности ООО «ЮГМК Луганский литейно-механический завод» при проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства усовершенствованные процедура подготовки к проведению государственной тендерной закупки, дополненная технологией активного поиска поставщиков товаров и услуг, осуществляемая посредством мониторинга внутреннего и внешнего рынка и процедура отбора поставщиков, базирующаяся на оценке результативности закупки, при помощи метода многомерных сравнений в котором одновременно сравниваются качество и потребительская цена товара или услуги с эталонными значениями, требуемыми условиями тендера (справка от 18.05.2022 № 008-05/1).

Разработанные методологические аспекты деятельности государственных заказчиков по формированию качественного состава тендерного комитета госзаказчика, отбору поставщиков на государственный рынок товаров и услуг, определению победителя государственной тендерной закупки, способу оценки эффективности управления и процесса государственной тендерной закупки, реализовывались на базе Центра дополнительного профессионального образования ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ» при разработке и реализации дополнительной профессиональной программы повышения квалификации «Организация проведения закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства организаций

(учреждений)», инициированной Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики. В результате реализации программы уровень квалификации и профессионального образования повысили более 5500 лиц, занятых в сфере закупок (справка от 17.02.2022 № 06-03-16/14/1).

Теоретические разработки, методические и практические рекомендации, которые содержатся в диссертации, используются в учебном процессе ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ» при изложении учебных дисциплин «Тендерные операции в ВЭД», «Управление системой государственных тендерных закупок», «Нормативно-правовое сопровождение государственных тендерных закупок» (справка от 13.10.2022 № 01-06/1367).

Справки о внедрении результатов исследования приведены в Приложении А.

Исследование выполнено в ГОСУДАРСТВЕННОМ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ» согласно тематике научно-исследовательских работ по двум темам: «Условия и инструментарий развития внешнеэкономической деятельности основных сфер и отраслей народного хозяйства: организационно-институциональный и социально-экономический аспекты» (номер государственного учета НИОКТР от 25.04.2019 № 0119D000067), где автором обоснована необходимость активного поиска на внутреннем и внешнем рынке поставщиков с целью расширения государственного тендерного рынка; «Развитие механизмов реализации внешнеэкономической политики государства» (номер государственного учета НИОКТР от 25.04.2019 № 0119D000068), где автором обоснована необходимость функциональной организации внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками.

Методология и методы исследования. Методологической базой исследования являются фундаментальные положения теорий государственного управления, менеджмента и управления, экономической теории, современные концепции и теоретические разработки ученых по проблемам управления закупками товаров и услуг за бюджетные средства.

Для достижения поставленной цели и решения поставленных задач использованы общенаучные и специальные методы исследования, а именно: логика, анализ, синтез и обобщение – для уточнения основных понятий и определений и обобщения подходов к оценке государственных тендерных закупок; методы системно-структурного анализа – для выявления специфики государственных тендерных закупок и особенностей системы управления ими, а также обоснования коммуникативных механизмов в ней; метод восхождения от общего к конкретному, абстрагирование, структурно-логического моделирования – для обоснования принципов организации, структуры и алгоритма функционирования механизма управления, а также рациональной формы организации управления государственными тендерными закупками; логика, анализ, синтез, индукция и дедукция – для определения субъектов и обоснования организации процесса внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками, концептуальных основ и содержания процесса мониторинга государственных тендерных закупок; математические методы и методы экономического моделирования – для разработки методического подхода к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя тендера, а также к оценке эффективности системы управления; метод сравнения, анализа и обобщения – для совершенствования управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике.

Информационную базу исследования составляют нормативно-правовые документы разных стран, их статистические данные, а также отечественные и зарубежные научные публикации, Интернет-ресурсы и аналитические материалы Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики.

Положения, выносимые на защиту. По результатам исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

содержание понятий «государственный тендерный рынок», «государственные тендерные закупки», «механизм государственных тендерных закупок», «потребительская цена государственных тендерных закупок»;

методический подход к оценке результативности государственных тендерных закупок, включающий способ оценки государственных тендерных закупок, технологию отбора поставщиков на государственный рынок товаров и услуг и процедуру определения победителя тендера;

способ оценки государственных тендерных закупок, базирующийся на интегральном показателе эффективности, учитывающий фактический и требуемый условиями тендера объем поставки товара или услуги, их фактические и заявленные значения качества и потребительской цены;

рациональная форма организации управления государственными тендерными закупками, которой выступает распределительная форма, где для обеспечения устойчивой обратной связи в системе управления необходима иерархическая структура организаций инфраструктуры, во главе которой должна находиться общественная палата, представляющая поставщиков, заинтересованных в государственном тендерном рынке;

способ повышения конкуренции на государственном тендерном рынке, который предполагает необходимость активного поиска на внутреннем и внешнем рынке поставщиков товаров и услуг;

функциональный подход к существующей структурно-процессной форме организации механизма государственных тендерных закупок, позволяющий увязать функции управления с процедурами проведения тендера;

механизм государственных тендерных закупок;

методический подход к отбору поставщиков на государственный тендерный рынок и определению победителя государственных тендерных закупок;

функциональная организация институций внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками;

методический подход к оценке эффективности системы управления государственными тендерными закупками, базирующийся на сравнении их фактической и максимально возможной эффективности;

концептуальные положения мониторинга государственных тендерных закупок;

рекомендации по совершенствованию управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике.

Степень достоверности и апробация результатов. Достоверность результатов подтверждается значительным охватом методологической базы, использованием широкого спектра общенаучных и специальных методов исследования.

Основные положения и результаты исследования были апробированы и получили широкое обсуждение на научных, научно-практических и научно-методических мероприятиях различного уровня: II международной научно-практической конференции «Региональное развитие – основа развития украинского государства» (г. Донецк, 2013 г.); IV международной научно-практической конференции преподавателей, аспирантов и студентов «Маркетинг на международных рынках товаров и услуг: глобальные аспекты» (г. Попрад, Словакия, 2013 г.); I и II международных научно-практических интернет-конференциях «Развитие внешнеэкономической деятельности в условиях интеграционных и глобализационных процессов» (г. Донецк, 2015, 2016 гг.); XVII международной научно-практической конференции «Формирование современного экономического образа мышления: теория, практика, паттерны поведения, просвещение» (г. Курск, 2017 г.); I, II, IV, V международных научно-практических конференциях «Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов» (г. Донецк, 2017, 2018, 2020, 2021 гг.); XVIII международной научно-практической конференции «Формирование креативного предпринимателя: воспитание лидерских качеств и поиск новых направлений бизнеса» (г. Курск, 2018 г.); II-VI международных научно-практических конференциях «Пути повышения

эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий» (г. Донецк, 2018-2022 гг.); международной научно-методической конференции к 50-летию ГОУ ВПО «ДОННАСА «Теория и практика организации учебного процесса в образовательной организации высшего образования технического профиля» (г. Макеевка, 2021 г.); II всероссийской национальной научно-практической конференции (с международным участием) «Формирование механизмов устойчивого развития экономики региона» (г. Севастополь, 2022 г.).

Публикации. По теме диссертации опубликованы 34 научные работы, среди которых: 1 личная монография, 16 статей в рецензируемых научных изданиях, 17 работ апробационного характера. Общий объем публикаций составил 37,5 п.л., из которых лично автору принадлежат 35,9 п.л.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.1. Основные понятия, определения и специфика государственных тендерных закупок

Многочисленные исследования сферы государственных закупок характеризуются многовекторностью и неоднозначностью трактовки базового понятия государственных тендерных закупок и его употребления. Как отмечено нами в ранних исследованиях «...В зарубежной и отечественной экономической литературе, нормативной базе существуют и применяются следующие определения закупок за государственные средства: тендер, конкурсные торги, торги, закупка, прокьюремент, государственные закупки» [188, с. 244]. Фактически, под всеми вышеперечисленными терминами исследователи-теоретики и практики подразумевают тендерные закупки, что вызывает определенные проблемы при проведении процедур, поскольку закупка, проводимая за счет средств госбюджета не на конкурсной основе, по сути тендерной не является. Отсюда исходит необходимость установления категориально-понятийного аппарата и определения дефиниции экономической категории «государственные тендерные закупки» (далее – ГТЗ).

Также в наших исследованиях установлено, что «...Толкование термина «тендер» практикующими исследователями (от англ. tender – официальное предложение) имеет много значений [21; 88; 293]: 1. Письменное предложение, заявка, оферта. 2. Заявление о подписке на ценные бумаги, торги, о намерении заключить контракт или поставить товары. 3. Извещение о намерении поставить товар по срочному контракту. 4. Способ предложения облигаций или казначейских

векселей на рынке. 5. Приглашение поставщикам предложить товар или оборудование, которые соответствуют установленным требованиям; конкурсная форма размещения заказа на закупку на рынке оборудования или привлечения подрядчиков для сооружения комплексных объектов и выполнения других работ, включая инжиниринг. Условия конкурса объявляются заранее. 6. Цена, предложенная предприятием, при определении которой исходят прежде всего из цен, которые могут назначить конкуренты, а не из уровня собственных издержек или величины спроса на товар. 7. Запрос о возможности и условиях ремонта судна, которое высылается судоремонтным фирмам. 8. Международные торги, при которых конкурс для продавцов объявляет покупатель, он же устанавливает технические и экономические характеристики товара. Условия таких конкурсов объявляются заранее» [188, с. 244].

Кроме того, нами обнаружено, что «...Существует несколько определений понятия конкурса или конкурсных торгов, в частности определение конкурса предоставлено Л.П. Батенко, А.А. Загородних, В.В. Лищинского [26, с. 67], под которым понимается способ размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, предоставление услуг, при котором заказчик или организатор конкурса тем или иным способом искусственно создает условия для конкурентной борьбы между поставщиками-участниками конкурса за заказ с целью выбора наилучших условий приобретения необходимых товаров, работ, услуг. Конкурсные торги, по мнению В.М. Колотия [115, с. 24] – это способ выдачи заказов на поставку товаров, закупку услуг или выдачу подрядов на проведение определенных работ по заранее объявленным в специальном документе условиям, предусматривающим привлечение к определенному сроку на принципах соревнования предложений нескольких участников торгов с целью обеспечения наиболее выгодных условий сделки для их организатора. Однозначно, под тендером понимают соревнования, предоставленных претендентами оферт с точки зрения их соответствия критериям, содержащимся в тендерной документации, или конкурс, который проводит покупатель или заказчик среди поставщиков с целью выбора наиболее выгодного предложения. По нашему мнению, термины «тендер» и «конкурс/конкурсные

торги» – являются синонимами (исключение составляют конкурсы, проводимые в РФ)» [188, с. 244-245].

Также в предыдущих исследованиях нами доказано, что «...Международные тендеры выступают разновидностью организованных рынков вследствие того, что в определенное время и в определенном месте происходит сопоставление поданного предложения по заранее определенным и обоснованным спросом. При этом посреднические функции между покупателем (импортером) и продавцом (экспортером) выполняет образованный импортером тендерный комитет. Международные торги стимулируют конкуренцию между продавцами, позволяют покупателям выбирать из множества предложенных наиболее технически совершенный и коммерчески целесообразный для них вариант, а для победителей тендера выступают фактом официального признания их конкурентоспособности. В международной практике англоязычных стран для обозначения тендерных закупок используется термин «procurement» [25] – совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании с помощью конкурсных торгов» [188, с. 245].

При этом следует отметить, что в ряде источников, употребление термина «прокьюремент» в большей степени относится к определению системы государственных закупок и механизмов её функционирования. В частных случаях встречается употребление обозначенного термина для характеристики системы закупок за счет средств государственного бюджета либо фондов международных организаций в странах Западной Европы и Америки. Так, в работе [117, с. 75] прокьюремент определяется, как система организации закупок на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредиты Всемирного банка, которая применяется на Западе и базируется на принципах гласности, справедливости, экономичности, эффективности и подотчетности; в работе [283, с. 12] прокьюремент – конкурентная система закупки продукции в рыночной экономике, базирующаяся на принципах гласности проведения торгов, справедливости

товарного обмена, экономичности, эффективности и подотчетности обменных операций, обязательности выполнения контрактных условий [188, с. 245-246].

В международном законодательстве закупки означают приобретение товаров, работ или услуг любыми способами [208].

В национальном законодательстве используются термины:

- «закупка» [211, ст. 3] – совокупность действий, осуществляемых в установленном ... порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд;

- «государственная закупка» [208] – приобретение заказчиком товаров, работ и услуг за государственные средства в порядке, установленном законодательством, при этом осуществление закупки одним заказчиком в интересах другого запрещается, кроме случаев осуществления закупки товаров на основе межведомственной координации. Как видим определение, приводимые в международном и национальных законодательствах относительно трактовки «государственных закупок» является достаточно ограниченным.

На рынке товаров и услуг действуют различные контрагенты. Среди покупателей обобщённо можно выделить две группы – те, которые покупают за счет собственных средств, и субъекты, осуществляющие закупки за счет средств государственного (муниципального и т.п.) бюджетов. В научной литературе закупки товаров и услуг, производимые за счет средств государственного бюджета их заказчиками однозначно трактуются как государственные закупки (таблица 1.1).

Таблица 1.1 – Трактовки понятия «государственные закупки» [составлено автором на основе [28; 151; 257; 284; 316; 326]]

Автор	Содержание понятия
1	2
Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.	часть товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета [257]
Черемухин С.А.	закупки, обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Федерации [316, с. 32];

Продолжение таблицы 1.1

1	2
Михайлов А.В.	закупки за бюджетные средства, обеспечивающие функционирование различных структур государственной власти [151]
Шешукова Т.Г.	система правоотношений между заказчиком и поставщиком приобретаемых товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет средств государственного бюджета с целью эффективного их использования [326, с. 521]
Смотряцкая И.И.	часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета [284, с. 109]
Беганская И.Ю.	конкурсы государственного заказчика на проведение работ, предоставление услуг или закупку товаров в интересах общественных нужд и государственных потребностей [28, с. 7]

Ключевые характеристики государственных закупок:

- осуществление закупки одним заказчиком в интересах другого запрещается, кроме случаев осуществления закупки товаров на принципах межведомственной координации [208, 250];
- государственные закупки как инструмент регулирования бюджетной системы государства [326];
- государственные закупки как элемент системы государственного регулирования социально-экономического развития [39];
- государственные закупки осуществляются согласно заранее установленным требованиям к товарам, работам и услугам, требованиям к поставщикам товаров,

работ и услуг, установленным и заранее известным участникам процедур закупок методикам оценки коммерческих предложений [109; 128; 139];

- процедурные аспекты проведения государственных закупок имеют четкую регламентацию и нормативно-правовое закрепление [41; 224];

- государственные закупки направлены на рациональное использование и экономию бюджетных средств [105; 315].

Обобщая содержание трактовок понятия с учетом ключевых характеристик в методологии данного исследования определена экономическая сущность понятия государственных закупок, как системы заказа государственными органами товаров (работ, услуг) необходимых для полноценной реализации программ развития и экономического роста государства, по заранее объявленным условиям конкурса, которые предусматривают выполнение определенных условий на принципах добросовестной конкуренции среди участников торгов с целью обеспечения эффективности и максимальной экономии денежных средств для их заказчика.

Субъектами государственных закупок могут быть физические и юридические лица различной формы собственности. Они могут покупать у поставщиков товаров и услуг за счет средств государственного бюджета для собственного потребления и обеспечения определенных потребностей населения в определенных случаях. Например,

1. Законодательством Республики Беларусь в качестве субъекта государственных закупок определяется юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, являющиеся получателями бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов для приобретения товаров (работ, услуг) и осуществляющие такое приобретение, в том числе через обособленное подразделение юридического лица, а также иное юридическое лицо [205];

2. Законодательством Российской Федерации предусмотрено осуществление закупок за счет средств государственного бюджета юридическими лицами, реализующими инвестиционные проекты с государственной поддержкой при условии наличия в государственном реестре данного инвестиционного проекта и стоимость которых превышает 500 миллионов рублей [209];

3. В Украине, заказчиками являются: естественные монополии, созданные в любой организационно-правовой форме; субъекты хозяйствования, которые осуществляют деятельность в сфере государственного управления и местного самоуправления; другие распорядители государственных средств, если им принадлежит часть в уставном капитале субъекта хозяйствования в размере более 50 процентов [219];

4. В Донецкой Народной Республике заказчиками определяются органы государственной власти, местного самоуправления и подведомственные им организации – юридические лица, специализированные государственные фонды, а также юридические лица и их объединения, обеспечивающие государственные и муниципальные нужды [56];

5. В международном законодательстве – государственные органы, организаций, учреждения различного уровня и предприятия общественного сектора по приобретению необходимых им товаров, услуг и работ [288].

Если классифицировать субъекты государственных закупок как государственных заказчиков, то в соответствии с институциональной теорией и системой национальных счетов таковыми выступают:

1) государственные финансовые корпорации – юридическое лицо, созданное с целью предоставления финансовых услуг, включая услуги финансового посредничества, услуги страхования и услуги пенсионного обеспечения, а также единицы, осуществляющие виды деятельности, которые содействуют финансовому посредничеству ... и контролируются правительством [278, с. 72];

2) государственные нефинансовые корпорации – «...юридическое лицо, созданное с целью производства товаров или услуг для продажи их на рынке, которое может быть источником прибыли или других финансовых выгод для ее собственника (собственников) ... и которые контролируются правительством» [278, с. 72-73];

3) государственные квазикорпорации – «...некорпорированное предприятие, находящееся в собственности резидентской институциональной единицы, которое располагает достаточной информацией для составления полной

последовательности счетов, функционирует так же, как если бы оно было отдельной корпорацией и отношения которого де факто с его собственником являются такими же, как отношения корпорации с акционерами» [278, с. 74];

4) некоммерческие организации – юридические лица или общественные организации, создаваемые с целью производства товаров и услуг, чей статус не позволяет им быть источником дохода, прибыли или другой финансовой выгоды для единиц, которые их учреждают, контролируют или финансируют [278, с. 80];

5) органы государственного управления – уникальные типы юридических лиц, учрежденные в результате политических процессов, которые обладают законодательной, судебной или исполнительной властью в отношении других институциональных единиц « ...в пределах данной территориикоторые принимают ответственность за предоставление товаров и услуг обществу в целом или отдельным домашним хозяйствам и финансируют предоставление этих товаров и услуг за счет налоговых поступлений или других доходовосуществляют нерыночное производство» [278, с. 68].

Таким образом, в соответствии с институциональной теорией и системой национальных счетов заказчиками государственных закупок выступают государственные финансовые и нефинансовые корпорации, государственные квазикорпорации, некоммерческие организации и органы государственного управления. В совокупности они являются государственными заказчиками, то есть теми, кто покупает товары и услуги у соответствующих поставщиков за счет средств государственного бюджета для собственного потребления и обеспечения определенных потребностей населения.

Как отмечалось ранее, в экономической литературе и нормативной правовой базе отдельных стран мира определяются различные виды закупок за государственные средства: тендер, конкурсные торги, торги, закупка, прокьюремент. Прокьюремент – конкурентная система закупки продукции в рыночной экономике [25, с. 12], «...представляющая собой совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании с помощью конкурсных торгов»

[25] на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредиты Мирового банка, базирующаяся на принципах гласности, справедливости товарного обмена, экономичности, эффективности, подотчетности [117, с. 75] и обязательности выполнения контрактных условий [25, с. 12]. Очевидно, что «...прокьюремент по смыслу соответствует термину «тендер», «конкурс» или «торги» и представляет собой систему методов и приемов закупок, которые позволяют удовлетворить первоочередные потребности социально-экономического развития страны в условиях конкуренции, что уменьшает затраты государства при осуществлении таких закупок» [188].

Закупка может осуществляться на конкурсной и не конкурсной основе. Существует несколько определений понятия конкурса или конкурсных торгов, под которым понимают:

- «...способ размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, при котором заказчик или организатор конкурса тем или иным способом искусственно создает условия для конкурентной борьбы между поставщиками-участниками конкурса за заказ с целью выбора наилучших условий приобретения требуемых товаров, работ, услуг» [26, с. 67];

- «...способ выдачи заказов на поставку товаров, закупку услуг или выдачу подрядов на проведение определенных работ по заранее объявленным в специальном документе условиям, предполагающим привлечение к определенному сроку на принципах состязания предложений нескольких участников торгов с целью обеспечения наиболее выгодных условий сделки для их организатора» [115, с. 24].

Таким образом, под конкурсными торгами чаще всего понимают соревнование предоставленных претендентами ofert с точки зрения их соответствия критериям, содержащимся в тендерной документации, или конкурс, который проводит покупатель или заказчик среди поставщиков с целью выбора наиболее выгодного предложения. Отсюда следует синонимичность понятий «тендер» и «конкурс / конкурсные торги» (исключение составляют конкурсы, проводимые в РФ).

В свою очередь толкование термина «тендер» (от англ. tender – официальное предложение) имеет много значений [63; 238; 318]:

- письменный запрос-предложение потенциальным поставщикам представить встречное коммерческое предложение на поставку продукции, соответствующей установленным требованиям покупателя; конкурсная форма размещения заказа на закупку продукции (товаров, работ услуг, где условия конкурсного отбора победителей устанавливаются заказчиками заранее, также об этих установленных условиях оповещаются потенциальные поставщики-продавцы;

- цена предприятия-потенциального поставщика, рассчитанная с учетом предполагаемых цен конкурентов, игнорируя уровень собственных издержек или величины спроса на товар;

- международные торги, организованные заказчиком-покупателем, проводимые в виде конкурса потенциальных поставщиков-продавцов с предварительным установлением технических и экономических характеристик товара. Международный тендер (торги) – является разновидностью организованных рынков вследствие того, что в определенное время и в определенном месте происходит сопоставление организованного предложения с заранее определенным спросом [283]. «...С точки зрения особенностей международной торговли торги представляют собой одну из разновидностей сделки с использованием механизма предложения и акцепта, сама же практика проведения международных торгов включает в себя четыре этапа, на каждом из которых происходит составление и подписание соответствующих документов. В международной практике англоязычных стран для обозначения механизма тендерных закупок используется термин «procurement»» [188, с. 245].

В любом случае, тендер (торги) – это осуществление конкурентного отбора участников с целью определения победителя тендера (торгов) согласно процедурам (кроме процедуры закупки у одного поставщика) или объявления покупателем (заказчиком) конкурса для продавцов (поставщиков) с заранее определенными характеристиками.

Как было обосновано нами ранее «...Количество и сложность ситуаций, возникающих в процессе проведения процедур государственных закупок, растет, управление закупками должно иметь научно-обоснованную классификацию государственных закупок. Это необходима для понимания правильного выбора и организации процедур закупок, работы тендерного комитета, информационной и финансовой составляющей процесса» [188, с. 246]. Отсутствие четкой классификации вносит неопределенность в данном вопросе.

Предыдущими авторскими исследованиями установлено, что «...государственные закупки разделяют на две категории [296, с. 48]: закупки товаров, работ и услуг в рамках госзаказа (закупка вооружения и снаряжения военными ведомствами); закупки в рамках реализации проектов, которые финансируются за счет государственных средств (в этом случае закупки осуществляет не государственное ведомство, а организация (предприятие), получившее на определенных условиях государственные средства для реализации проекта). Другие ученые [26, с. 97] расширяют классификацию направлениями осуществления государственных закупок: закупки товаров и услуг в пределах госзаказа; закупки в рамках реализации проектов, финансируемых за счет государственных средств (в этом случае закупки делает компания, получающая на определенных условиях государственные средства для реализации проекта); закупки, осуществляемые в рамках проектов, финансируемых международными финансовыми организациями – МБРР, ЕБРР, региональные банки развития и др.; закупки ресурсов для инвестиционных проектов в рамках проектного финансирования» [188, с. 246].

Разделение государственных закупок на конкурентные (конкурсные и внеконкурсные) и неконкурентные (закупка у единого источника) тендерные закупки представляется достаточно целесообразной с позиции конкуренции. Конкуренция существует и в государственных тендерных закупках.

На конкурентную природу тендера указывается в исследованиях [13; 64], где под государственным тендером понимаются торги, проводимые государственными корпорациями и компаниями, естественными монополиями, бюджетными

учреждениями в форме конкурса либо аукциона с целью обеспечения государственных нужд [13, с. 7]. При этом отмечается, что стремление к максимальной экономии бюджетных средств присуще исключительно государственным тендерным закупкам, как и пренебрежение качеством в пользу такой экономии [64, с. 44].

Государственные закупки товаров и услуг проводятся на конкурсной и неконкурсной основе на *государственном рынке товаров и услуг*. Под ним следует понимать совокупность экономико-правовых отношений в сфере обмена определяемых органами государственного управления между государственными заказчиками и поставщиками по поводу допуска на рынок и перехода прав собственности на товар или услугу.

Специфика рынка государственных закупок заключается в следующем:

- во-первых, структура рынка определяется выполняемыми государством функциями (охраны государственных границ, внутренний правопорядок, управление, социальное и пенсионное обеспечение, здравоохранение, образование),
- во-вторых, взаимодействие участников рынка обеспечивается не рыночными механизмами, а государственными решениями;
- в-третьих, отсутствует механизм, автоматически стимулирующий минимизацию издержек;
- в-четвертых: законодательное регулирование функционирования рынка;
- в-пятых, единственно возможным средством платежа являются денежные средства.

При государственных тендерных закупках существует определенное многообразие конкурсных условий и сочетаний цены и качества предлагаемых товаров и услуг. Это обуславливает определенное количество видов государственных тендерных закупок, где основными критериями их классификации должны выступать цена и уровень конкуренции на государственном рынке товаров и услуг (рисунок 1.1).

Ключевые характеристики государственных тендерных закупок определяются принципами работы системы государственных тендерных закупок. Данные принципы являются основой для обеспечения эффективности функционирования государственных тендерных закупок.

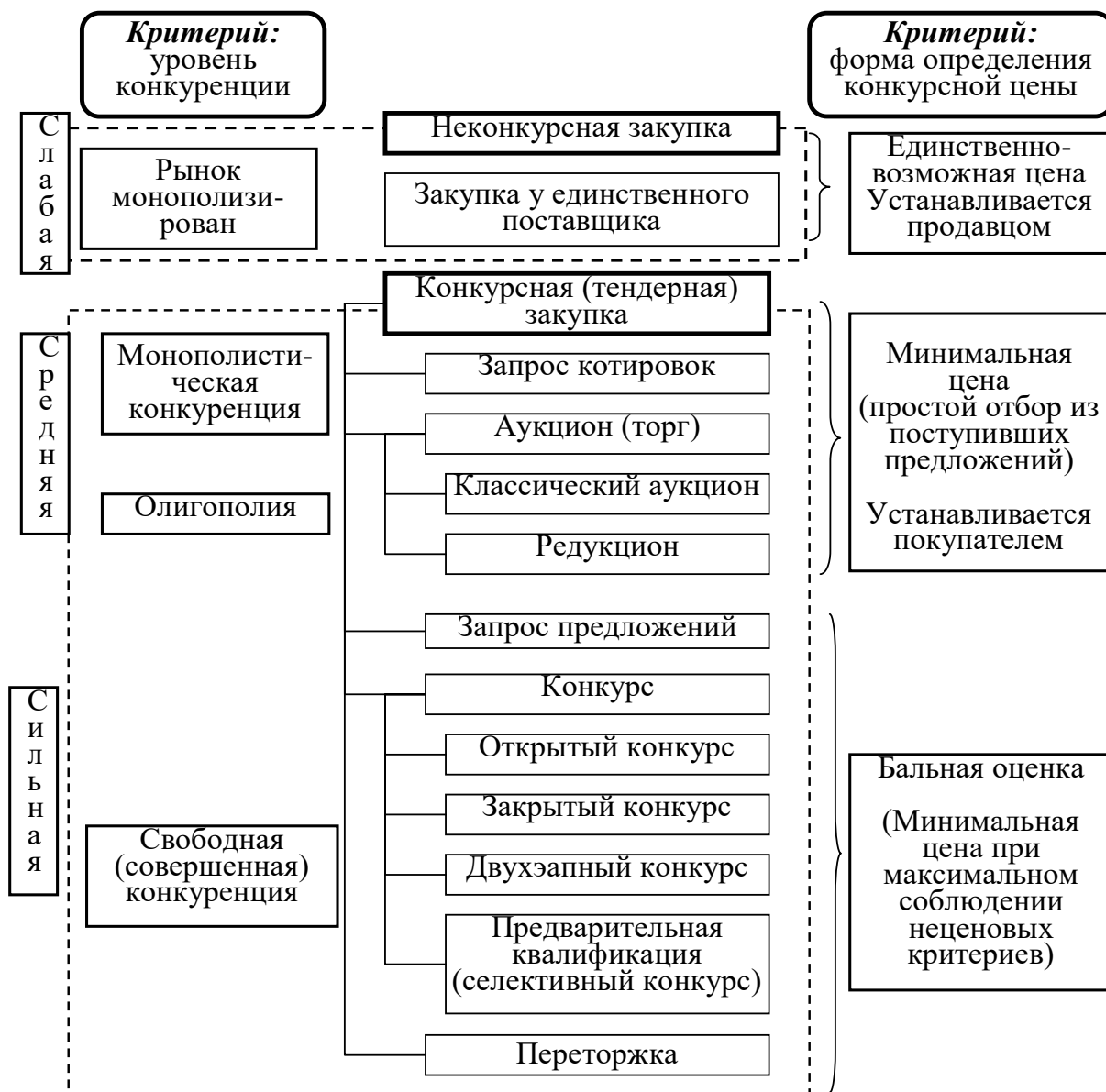


Рисунок 1.1 – Классификация видов государственных тендерных закупок [разработано автором]

К принципам относятся:

1. Максимальная экономия и эффективность. «...Экономия означает, что

процедуры конкурсных торгов должны осуществляться с минимально возможными затратами, а реализация принципа эффективности нацеливает на получение максимального конечного результата проведения торгов, в результате которых должны быть осуществлены закупки требуемых товаров, работ и услуг с максимальной экономической выгодой для заказчика в соответствующие сроки с оптимальным соотношением цены и качества» [197]. Причем, вопрос снижения затрат на проведение процедур государственных тендерных закупок остается актуальным и решается посредством их унификации, касающейся всех этапов их проведения: от подготовки тендерной документации до определения победителя конкурса и заключения с ним контракта. Между данными категориями существует тесная взаимосвязь, поэтому при осуществлении государственных тендерных закупок необходимо достичь сбалансированного уровня между экономией и эффективностью.

2. Добросовестная конкуренция между участниками. Честная и добросовестная конкуренция между участниками государственных тендерных закупок является необходимым условием их осуществления, поскольку побуждает национальных производителей к снижению цены, внедрению новейших методов и технологий, освоению современных отраслей производства. Проводя активную промышленную политику, инструментом которой является добросовестная конкуренция, можно достичь желаемого согласования интересов государства и субъектов хозяйствования. Для стимулирования такой конкуренции необходимо предотвращать проявления недобросовестной конкуренции.

«...Недобросовестной конкуренцией признаются любые действия в конкуренции, противоречащие правилам, торговым и другим честным обычаям в предпринимательской деятельности...» [30]. «...Недобросовестной конкуренцией является неправомерное использование деловой репутации субъекта хозяйствования, создание препятствий субъектам хозяйствования в процессе конкуренции и достижение неправомерных преимуществ в конкуренции, неправомерное собирание, разглашение и использование коммерческой тайны. Реализацию основной цели по созданию конкурентной среды в сфере

государственных закупок классически обеспечивает Антимонопольный комитет. В странах с развитой экономикой в законодательстве о государственных закупках обязательно предусматривают предоставление соответствующих функций антимонопольным ведомствам. Это позволяет своевременно предотвращать, выявлять и пресекать нарушения в виде недобросовестной конкуренции при осуществлении государственных закупок» [1].

3. Открытость и прозрачность на всех стадиях государственных закупок (транспарентность). Открытость заключается в том, что все заказчики торгов обязаны, начиная с установления условий их проведения до оглашения победителей, обеспечивать открытость и прозрачность осуществления государственных закупок путем обнародования информации о закупке товаров, работ и услуг за государственные средства на веб-порталах уполномоченного органа и в средствах массовой информации, чтобы каждый участник имел возможность с ними ознакомиться [351; 370]. Мировой опыт свидетельствует, что открытость является важным средством в предупреждении коррупции. Данный принцип тесно связан с принципом свободного доступа, открытости и доступности информации по вопросам закупок, который, в законодательствах отдельных стран выделен, как самостоятельный принцип функционирования системы [353; 357].

4. Недискриминация участников. Согласно международного законодательства относительно государственных закупок обязательными условиями является недискриминация поставщиков независимо от их статуса и государственной принадлежности и осуществление закупок на конкурсной основе с обеспечением прозрачности на каждой стадии проведения конкурсных процедур по требованию любого из поставщиков [420].

Дискриминацией субъектов хозяйствования органами власти признается [1; 30]: осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности или производство определенных видов товаров с целью ограничения конкуренции; принуждение субъектов хозяйствования к приоритетному заключению договоров, первоочередной реализации товаров определенным потребителям или к

вступлению в хозяйственные организации и другие объединения; принятие решений о централизованном распределении товаров, которое приводит к монопольному положению на рынке; установление запрета на реализацию товаров из одного региона в другой; предоставления отдельным предпринимателям налоговых и других льгот, которые ставят их в привилегированное положение относительно других субъектов хозяйствования, что приводит к монополизации рынка определенного товара; ограничения в отношении отдельных субъектов хозяйствования или групп предпринимателей.

5. Объективная и беспристрастная оценка конкурсных предложений. Предусматривает, что условия проведения, установленные государственным заказчиком, принципы, критерии и порядок определения победителя определяются до начала приема предложений потенциальных поставщиком и одинаковы для всех участников процедуры государственных тендерных закупок, а выносимые в результате оценки поступивших предложений решения тендерного комитета заказчика, в том числе и по заключению государственных договоров, должны быть справедливы и беспристрастны. Обеспечение данного принципа базируется на разработке четких критериев и понятной для всех участников процедур тендерных закупок методики их оценки.

6. Предотвращение проявлений коррупции. Обеспечивается, содержащимися в национальном законодательстве, мерам недопущения проявления коррупции, как заказчиками, так и участниками закупок. Заказчик обязан отклонить поступившее предложение в случае, если он имеет неопровержимые доказательства того, что участник предлагает, дает или соглашается дать любому должностному лицу заказчика (другого государственного органа) вознаграждение в любой форме (предложение о найме на работу, ценная вещь, услуга и т.п.) с целью повлиять на принятие решения относительно определения победителя процедуры закупки или на применение заказчиком определенного вида процедуры закупки [364].

Государственные закупки выполняют такие основные функции [247; 316]:

– торговую (как метод реализации товаров и получения заказов для

поставщиков и соответственно метод закупки продукции и размещение подрядов для заказчиков);

– научно-техническую (как процесс, способствующий отбору наиболее прогрессивных технико-технологических решений конкретных проблем и современного высокотехнологичного оборудования);

– ценовую (как механизм поиска соответствия между ценой и уровнем стоимости проекта или партии товара и инструмент минимизации их конечной (контрактной) цены);

– финансовую (как механизм оптимизации затрат на реализацию проекта или закупку товаров не только с помощью цены, но и путем получения кредитов и рационализации системы расчетов);

– маркетинговую (как возможность выбора наилучшего партнера, адаптации цены к собственным возможностям и влияния на эффективность каналов поступления товаров (услуг) – с одной стороны, и возможность создания положительного имиджа соответствующего заказчика как серьезного и надежного партнера – с другой);

– регулятивную (как инструмент влияния на объемы, динамику, цены и национальное происхождение закупки).

Основываясь на ключевых характеристиках и критериях классификации государственных закупок, а также учитывая определение данной дефиниции, предоставляемой отечественными и зарубежными учеными, предложена следующая трактовка экономической сущности понятия «государственных тендерных закупок». Государственные тендерные закупки – это система отбора на государственном тендерном рынке органами государственного управления потребляемых товаров и услуг по приемлемой цене и качеству на конкурентной основе, как системе взаимоотношений между участниками рынка. Такая основа базируется на заранее объявленных конкурсных условиях, принципах добросовестной конкуренции и эффективности использования средств из государственного бюджета.

Для выявления тенденций и закономерностей в государственных закупках использованы данные Всемирного Банка, обобщенные для мировой экономики и групп стран с различным уровнем дохода, который оценивается по среднему душевому валовому национальному доходу (ВНД).

Такие данные есть для показателей, которые по методологии Всемирного Банка имеют следующее содержание:

валовой внутренний продукт (далее – ВВП). Состоит из расходов на конечное потребление домашних хозяйств, расходов на конечное потребление сектора государственного управления, валового накопления капитала и чистого экспорта товаров и услуг. Такие расходы отражаются в ценах покупателей и включают чистые налоги на продукты;

государственные расходы (сектора государственного управления) на конечное потребление. Включают все текущие государственные расходы на покупку товаров и услуг, включая оплату труда работников. Также включает большинство расходов на национальную оборону и безопасность за исключением правительственных военных расходов, которые являются частью формирования государственного капитала [248];

вознаграждение работникам (оплата труда) государственного сектора экономики. Состоит из всех выплат наличными, а также в натуральной форме работникам в обмен на оказанные услуги, а также взносы правительства в социальное страхование.

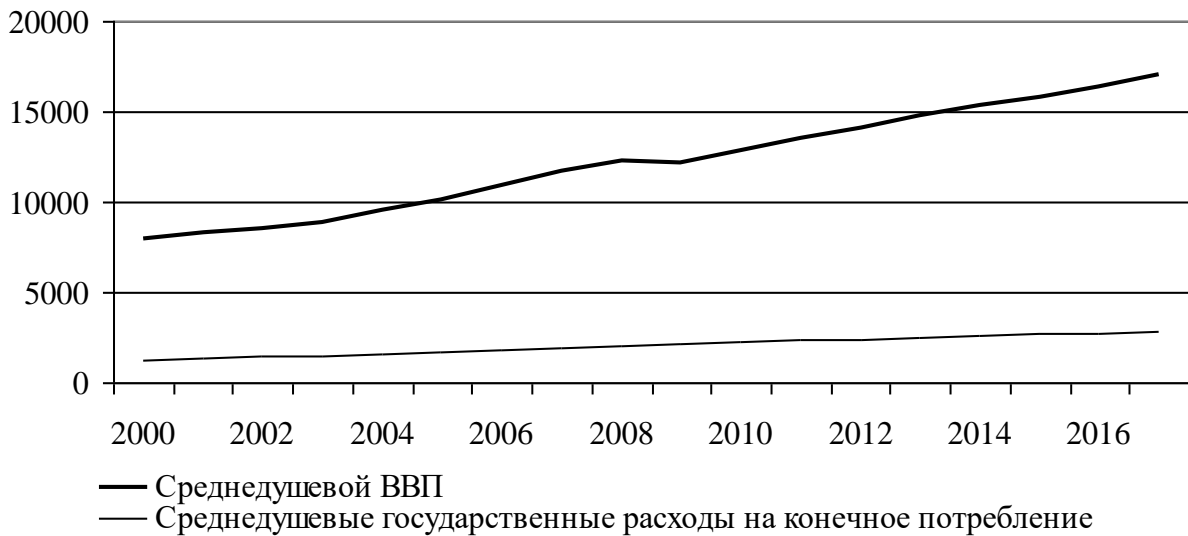
Если из государственных расходов на конечное потребление отнять вознаграждение работникам государственного сектора экономики, то ориентировочно можно оценить динамику государственных закупок товаров и услуг на уровне мировой экономики и групп стран с различным уровнем дохода.

Следует отметить, что значения показателей также должны быть рассчитаны на душу населения, поскольку абсолютная величина ВВП и показатели, исчисляемые в долях от него, не дают представления о масштабе экономики.

Например, доля в ВВП государственных расходов на конечное потребление в мировой экономике в 2006 г. была ниже, чем в 2003 г., а их среднедушевые значения – выше.

Если оценивать государственные расходы на конечное потребление в мировой экономике по доле в ВВП, то в период кризисов, например, в 2009 г., она увеличивается. Если их оценивать на душу населения, то они снижаются (рисунок 1.2).

ППС, текущих междунар. \$



Государственные расходы на конечное потребление (% от ВВП)

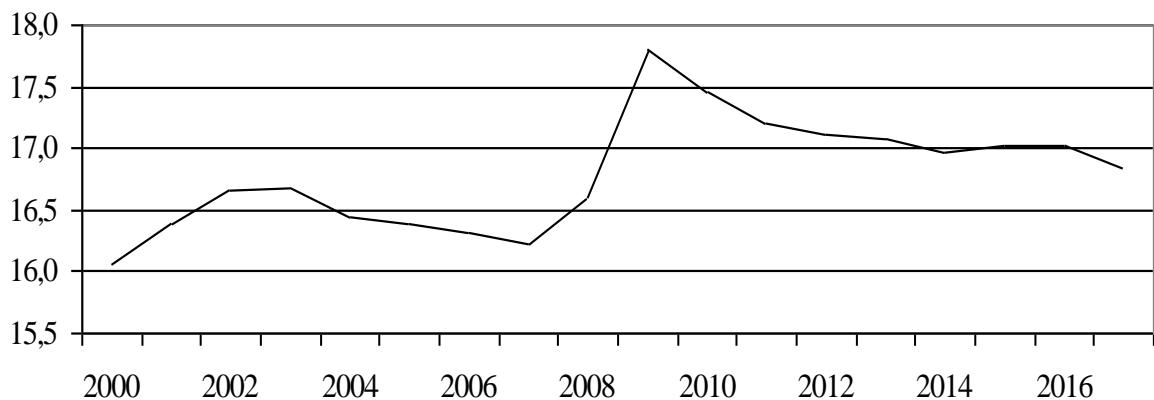


Рисунок 1.2 – Динамика среднедушевого ВВП и государственных расходов на конечное потребление в мировой экономике [составлено автором по данным [382]]

Государственные расходы на конечное потребление товаров и услуг непрерывно растут. Причем в странах с более высоким уровнем доходности они выше (рисунок 1.3).

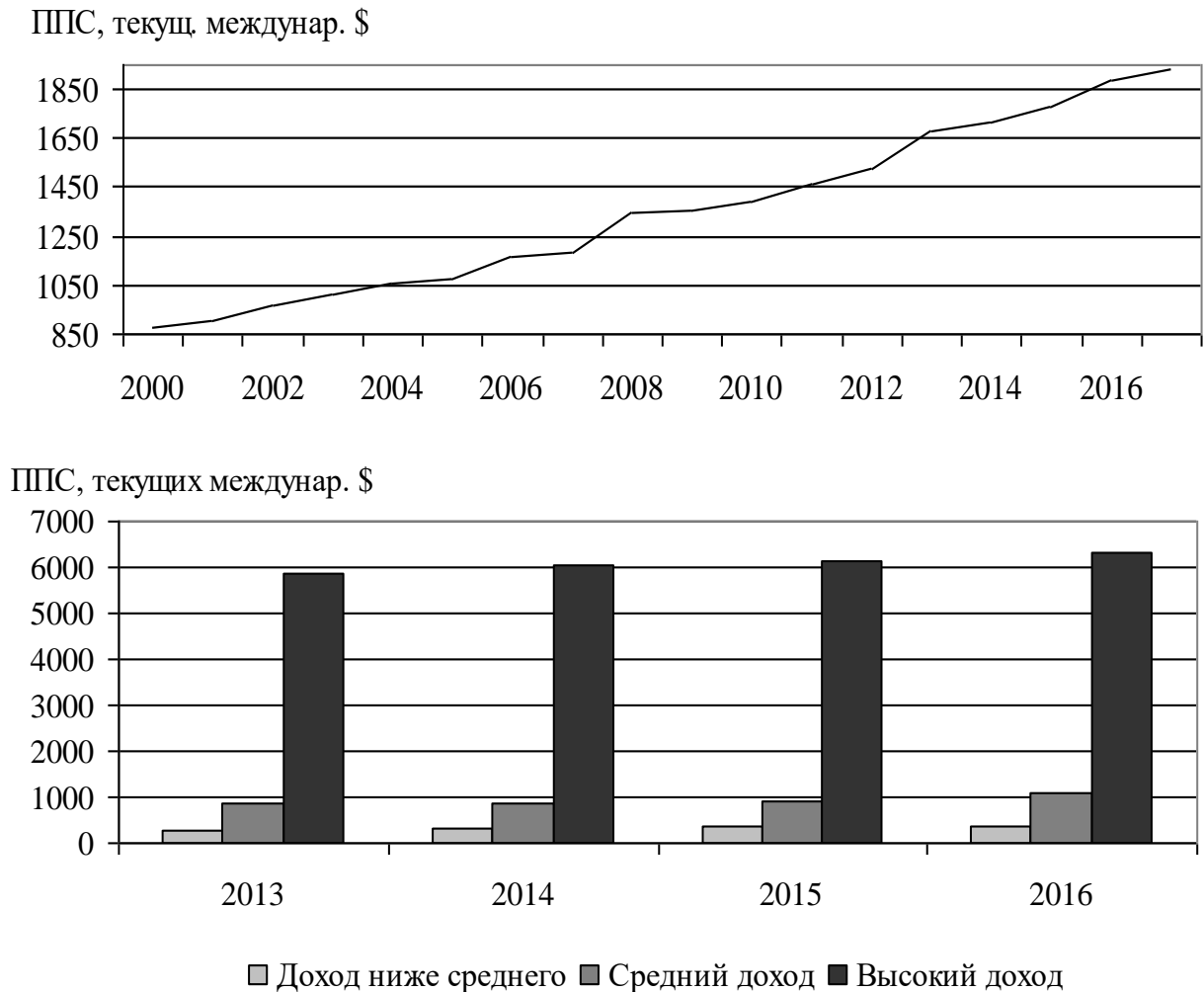


Рисунок 1.3 – Динамика государственных расходов на товары и услуги в мировой экономике [составлено автором по данным [382]]

В государственных расходах на конечное потребление товаров и услуг государственные тендерные закупки являются значимым элементом. Например, в РФ в 2019 г. их доля в общей стоимости таких государственных расходов составила 58% [272]. С государственными расходами на товары и услуги связана определенная часть теневых доходов в экономике [33]. Она формируется за счет завышенной стоимости государственной закупки товаров и услуг в результате коррупции и некомпетентности чиновников сектора государственного управления.

Поэтому основной спецификой государственных тендерных закупок являются нарушения, которые существуют в любой стране, независимо от уровня ее социально-экономического развития.

Основными на рынке государственных тендерных закупок являются финансовые нарушения. Это закупка товаров и услуг по ценам выше рыночных, закупка некачественных товаров и нецелевое использование госбюджетных средств. Например, в мировой экономике нецелевое использование бюджетных средств при государственных тендерных закупках составляет около 10%, а коррупционная составляющая, по оценкам различных экспертов, достигает 15-25% от стоимости государственных тендерных закупок. Другими распространенными видами нарушений являются организационные, связанные со сроками предоставления заявок для участия в государственных тендерных закупках, объявления государственных тендерных закупок и их результатов, с документацией проведения государственных тендерных закупок и недостоверности информации со стороны участников государственных тендерных закупок.

Обосновано, что нарушения на рынке государственных тендерных закупок обусловлены его ограниченностью, авторитарностью и недостаточной компетентностью государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти, а также особенностями организации внутреннего и внешнего управления государственными тендерными закупками. С учетом роста объемов государственных тендерных закупок это дает весьма серьезные основания для утверждения, что объем нарушений на рынке государственных тендерных закупок также растет.

Субъективными участниками государственного тендерного рынка выступают поставщики товаров и услуг и представители государственных заказчиков. Последние вместе с органами государственной исполнительной власти в профильных сферах (обороны и безопасности) и отраслях экономики административным путем устанавливают уровень конкуренции на нем.

Установлено, что сегодня приоритет государственных тендерных закупок смещается от дешевизны к качеству товаров и услуг.

В совокупности это определяет содержание системы государственных тендерных закупок. Ее целью является обеспечение потребности государственных заказчиков в товарах и услугах необходимого качества по приемлемой цене.

С точки зрения теории менеджмента в системе государственных тендерных закупок аргументировано наличие управляемой и управляющей подсистемы. Под управляющей подсистемой понимается совокупность субъектов управления, осуществляющих управленческое воздействие, под управляемой – элементы объекта управления, воспринимающие управляющее воздействие и трансформирующие поведение объекта управления в соответствии с полученным сигналом от субъекта управления [119; 130; 152]. Исходя из приведенного, представители государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти в профильных сферах и отраслях экономики образуют управляющую подсистему. Управляемую подсистему образуют поставщики товаров и услуг вместе с механизмом государственных тендерных закупок. Для успешного взаимодействия управляющей и управляемой подсистем должны соблюдаться принципы совместимости (отсутствие барьеров, приводящих к невозможности выполнять функции), относительной самостоятельности (возможности корректировки для достижения целей системы), обратной связи (двустороннее взаимодействие) и взаимной заинтересованности.

Исходя из положений процессного подхода к управлению принципы совместимости, относительной самостоятельности, обратной связи и заинтересованности могут быть реализованы посредством системы коммуникаций, технологий управления и информационного обеспечения [138]. На основе принципов функционирования системы государственных тендерных закупок, следует выделить обеспечительные элементы системы государственных тендерных закупок, направленные на согласование функций государственных тендерных закупок, функций системы государственных тендерных закупок,

функций управления, реализуемых органами государственного управления в самой системе и внешнем ее регулировании (рисунок 1.4):

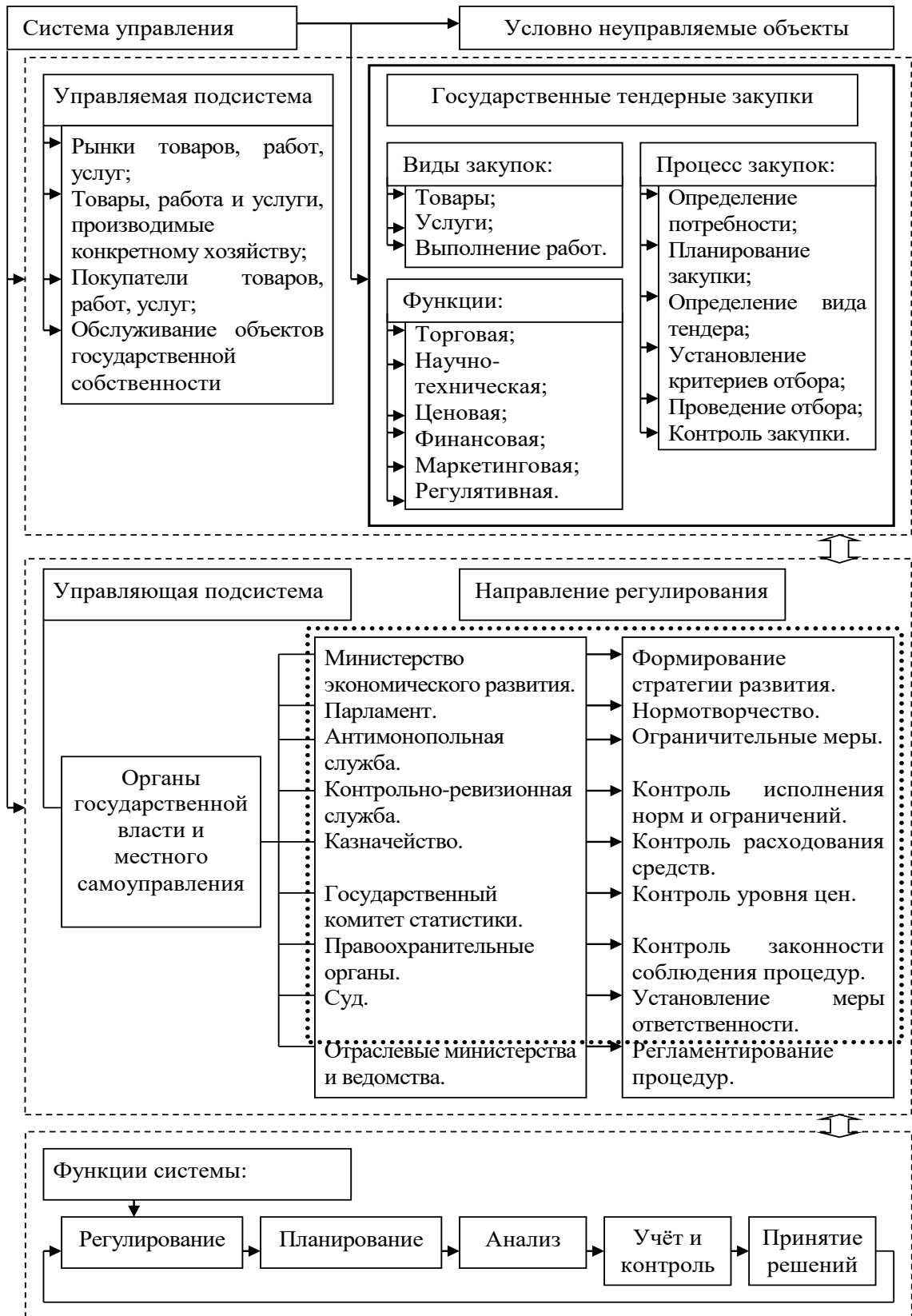


Рисунок 1.4 – Согласование функций в системе государственных тендерных закупок [разработано автором]

- законодательное обеспечение организации государственных тендерных закупок – установление прозрачных и понятных правил осуществления таких закупок;

- создание соответствующих институтов, в том числе государственных – координация и предоставление консультативных услуг в сфере государственных тендерных закупок;

- информационное обеспечение – широкое информирование заказчиков и потенциальных участников процедур данной закупки;

- осуществление контроля за соблюдением распорядителями государственных средств законодательства о государственных закупках – обеспечение соблюдения законодательства, предупреждение нарушений, привлечение к ответственности;

- обучение, разработка образовательных программ – подготовка и повышение квалификации специалистов, непосредственно занимающихся закупками товаров, работ и услуг в организациях-заказчиках.

Несмотря на значительное количество публикаций и широкий круг исследований обозначенной научной проблематики, существует несогласованность в определении понятия механизма государственных тендерных закупок, который рассматривается с точки зрения структурного и процессного подхода. Под механизмом управления государственными тендерными закупками в рамках обозначенных подходов понимается агрегированная совокупность принципов, методов, функций и мотивов, обеспечивающих адаптивность, субъектно-объектную взаимосвязь и преобразование внешних факторов воздействия в управленческие решения системы управления. В рамках данных подходов механизм управления государственными тендерными закупками отличается от системы управления государственными тендерными закупками наличием инструментов, адаптирующих принятие управленческих решений к условиям внешней среды и требованиям объекта управления. Данные подходы не учитывают взаимосвязи функционального характера.

До сих пор отсутствуют исследования в рамках функционального подхода, как способа координации между функциями, строением и развитием частей целого для выполнения функций целого. То есть, при исследовании этот механизм следует понимать, как координацию разнородных способов и методов на основе закономерностей структуры, функций и процессов.

Содержание понятия механизма государственных тендерных закупок должно рассматриваться не только с точки зрения структурного и процессного подхода, но и функций управляющей подсистемы, которые в нем реализуются. Поскольку посредством механизма государственных закупок обеспечивается единство экономического пространства, выполнение государством социальных функций, развитие отдельных секторов экономики, рынков и субъектов, обеспечение конкурентной среды, реинвестирование средств в национальную экономику. Эффективный механизм государственных тендерных закупок позволяет использовать потенциал всех секторов национальной экономики (далее – СНГ), включая сектор «Остальной мир», что содействует обеспечению устойчивости экономического развития, ускоренному и сбалансированному решению актуальных задач социально-экономического развития.

Таким образом, под *механизмом государственных тендерных закупок* следует понимать совокупность структурных элементов, процессов и функций, связанных в систему отбора и определения лучшего поставщика с государственного тендерного рынка, которая направлена на их закупку в требуемом объеме и необходимого качества по приемлемой цене и управляемая представителями государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти в профильных сферах и отраслях экономики.

В совокупности уточненный категориально-терминологический аппарат, структура и выявленные закономерности функционирования системы государственных тендерных закупок, определяют другие специфические особенности государственных тендерных закупок.

1.2. Особенности системы управления государственными тендерными закупками

Как было установлено в п. 1.1, система государственных тендерных закупок представляет собой совокупность участников тендера, действующих на государственном рынке товаров и услуг, где уровень конкуренции устанавливается административным путем соответствующими органами государственного управления. Целью системы государственных тендерных закупок является обеспечение потребности заказчиков в товарах и услугах необходимого качества по приемлемой цене.

Поскольку система государственных тендерных закупок является открытой и входит в социально-экономическую систему государства, то существует внешнее управление, которое осуществляется органами государственной законодательной, исполнительной и судебной власти (рисунок 1.5).

Мировой опыт свидетельствует, что любой системе государственных тендерных закупок независимо от уровня социально-экономического развития страны свойственны финансовые нарушения [51; 317; 352]. Основными из них являются закупка товаров и услуг по ценам выше рыночных, закупка некачественных товаров и присвоение госбюджетных средств их распорядителем.

Принципы функционирования системы государственных тендерных закупок, регламентированные нормативно-правовой системой государства, зачастую не соблюдаются, что приводит к снижению мотивации к участию в государственных тендерных закупках. При этом совершенствование системы государственных тендерных закупок не способствует повышению эффективности инструментов и института государственных тендерных закупок в целом [228]. Заинтересованность поставщиков товаров и услуг во взаимодействии с государственными заказчиками не зависит от выбираемого вида государственных тендерных закупок [355], что требует разработки эффективного механизма взаимодействия участников

государственных тендерных закупок, а так же применения дополнительных инструментов мотивации их интереса. Таким механизмом взаимодействия является форма организации системы управления государственными тендерными закупками.

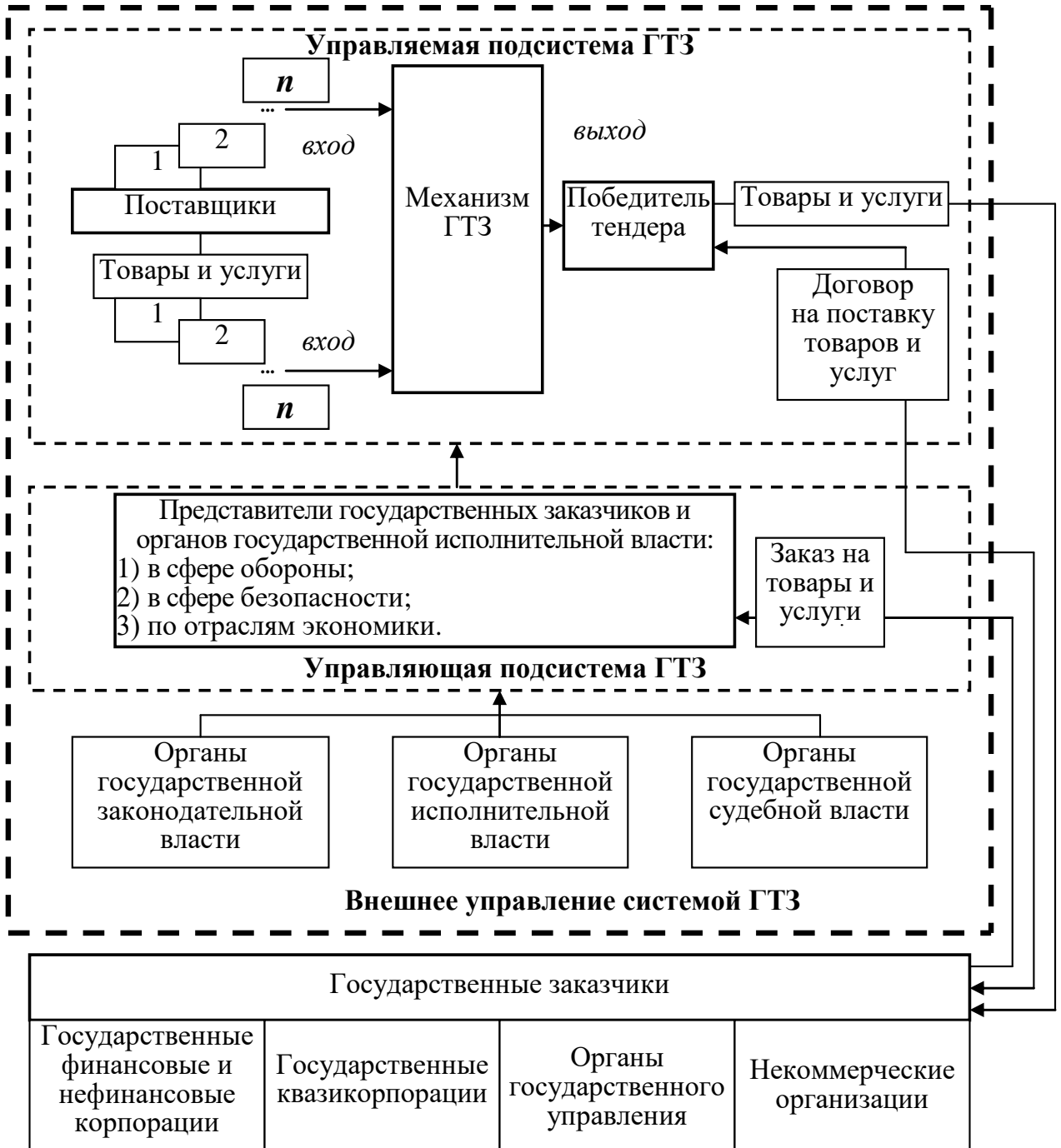


Рисунок 1.5 – Система управления государственными тендерными закупками [разработано автором]

Анализ последних исследований и публикаций показал несогласованность подходов к определению форм организации системы управления государственных тендерных закупок и соответствующей терминологии.

Преимущественно в научной литературе отмечается наличие двух таких систем [145; 160; 234] – распределительной (децентрализованной) и централизованной, однако далее по тексту приводится и третий вариант ее организации – комбинированная форма. В работах других исследователей [126, с. 26] формы организации системы (модели) определяются как централизованная, децентрализованная и распределенная. Также существуют вариации представления форм организации системы на централизованную, децентрализованную и смешанную [113]. При определении формы организации системы чаще всего обращаются к экономическим, юридическим и организационным аспектам.

Наличие в экономической литературе несогласованности терминологии вызывает трудности в понимании содержания формы организации таких систем. В результате существуют сложности в отнесении системы государственных тендерных закупок конкретного государства к той или иной форме организации, и в использовании зарубежного опыта для разработки методологии формирования эффективной системы государственных тендерных закупок.

В любом случае система управления государственными тендерными закупками может быть организована в одной из форм: централизованной, децентрализованной, распределительной. Применение указанной терминологии базируется, в первую очередь, на классической трактовке экономической сущности понятия «формы», как внутренней организации, способа связи и согласованности взаимодействия между подсистемами, а также деятельности по установлению такой связи, ее координации со стороны соответствующих органов и институтов [81]. Целесообразность использования такой трактовки определяется спецификой государственного тендерного рынка, который ограничивается особенностями законодательного регулирования, социально-экономическими функциями государства, авторитарностью и коррупцией государственных заказчиков, органов

государственного управления, а также низким профессионализмом их представителей.

В различных формах организации управляющей подсистемы государственных тендерных закупок, количество структурных организаций повышается в процессе ее децентрализации (таблица 1.2).

Таблица 1.2 – Характеристика форм организации управления государственными тендерными закупками [усовершенствовано автором на основе [126; 145; 160; 236]]

Форма организации управления ГТЗ (страна)	Организационная структура управления	Преимущества	Недостатки
1	2	3	4
Централизованная (Великобритания Франция)	одно структурное подразделение в управляющей подсистеме ГТЗ	снижение затрат на подготовку специалистов в сфере ГТЗ; экономия на масштабе при закупке товаров и услуг; низкие расходы на обслуживание системы	излишняя бюрократия; низкая конкуренция поставщиков товаров и услуг; отсутствие возможности для участия в ГТЗ субъектов малого и среднего бизнеса
Децентрализованная (Швеция, Германия)	множество структурных подразделений в управляющей подсистеме ГТЗ формируемых каждым из	низкие издержки на сбор и обработку информации; низкий уровень бюрократии в процедурах	рост затрат на подготовку и повышение квалификации специалистов в сфере ГТЗ; рост расходов на

Продолжение таблицы 1.2

1	2	3	4
	государственных заказчиков	закупки и смежных с ними процессах; высокая конкуренция поставщиков товаров и услуг	обслуживание системы ГТЗ; увеличение вероятности сговора между участниками рынка ГТЗ
Распределительная / смешанная, гибридная (США, РФ)	одновременное функционирование специализированных структур на базе государственных заказчиков и единого центра закупок, выполняющего функции методического и маркетингового обеспечения, проведение консолидированных ГТЗ	единые процедуры закупок по единой типовой документации; возможность консолидировать спрос; концентрация и распределение профессиональных кадров для проведения закупок; своевременный мониторинг закупочной деятельности; привлечение большого числа поставщиков товаров и услуг	нечетко разграничены обязанности центров по закупке и органов государственного управления; затруднен процесс координации и контроля закупочной деятельности; сохранение коррупции в виде лоббирования интересов отдельных поставщиков со стороны органов государственной исполнительной власти

В практике стран мира выявлена общая тенденция к децентрализации управления государственными тендерными закупками. Считается, что это позволяет повысить конкуренцию на рынке государственных тендерных закупок и снизить административную составляющую в управлении. При этом увеличиваются расходы на обслуживание системы государственных тендерных закупок и, как правило, растет уровень финансовых нарушений. Тем не менее, каждая форма организации управления в системе государственных тендерных закупок имеет свои преимущества и недостатки.

Централизованная форма организации системы управления государственными тендерными закупками предусматривает создание обособленного закупочного центра, аккумулирующего заявки на закупки от различных заказчиков, определяется номенклатура, объем продукции и круг заказчиков, для которых закупается продукция [54; 319], (в рамках отраслевого ведомства возможна распределительная централизация [296, с. 102-103]). Такая форма организации системы управления преимущественно присуща странам Европейского Союза и способствует повышению профессионализации закупок, сокращению государственных расходов, частичному устранению элементов коррупции [340]. Закупочный центр наделяется полномочиями полного проведения процедуры государственных тендерных закупок и функций по управлению ими (от планирования до принятия решения и контроля):

- проведение анализа и обобщение потребностей заказчиков в закупках, в интересах которых закупочный центр будет их осуществлять;

- осуществление закупок в интересах заказчиков, с целью уменьшения их расходов на товары и услуги с одновременным сохранением надлежащего качества;

- организация обучения по вопросам государственных тендерных закупок и содействия профессионализации закупочной деятельности;

- оказание консультационной и информационной помощи участникам закупок (заказчикам и поставщикам).

При этом функции управления государственными тендерными закупками могут быть полностью или частично делегированы закупочному центру (генеральному заказчику) (рисунок 1.6).

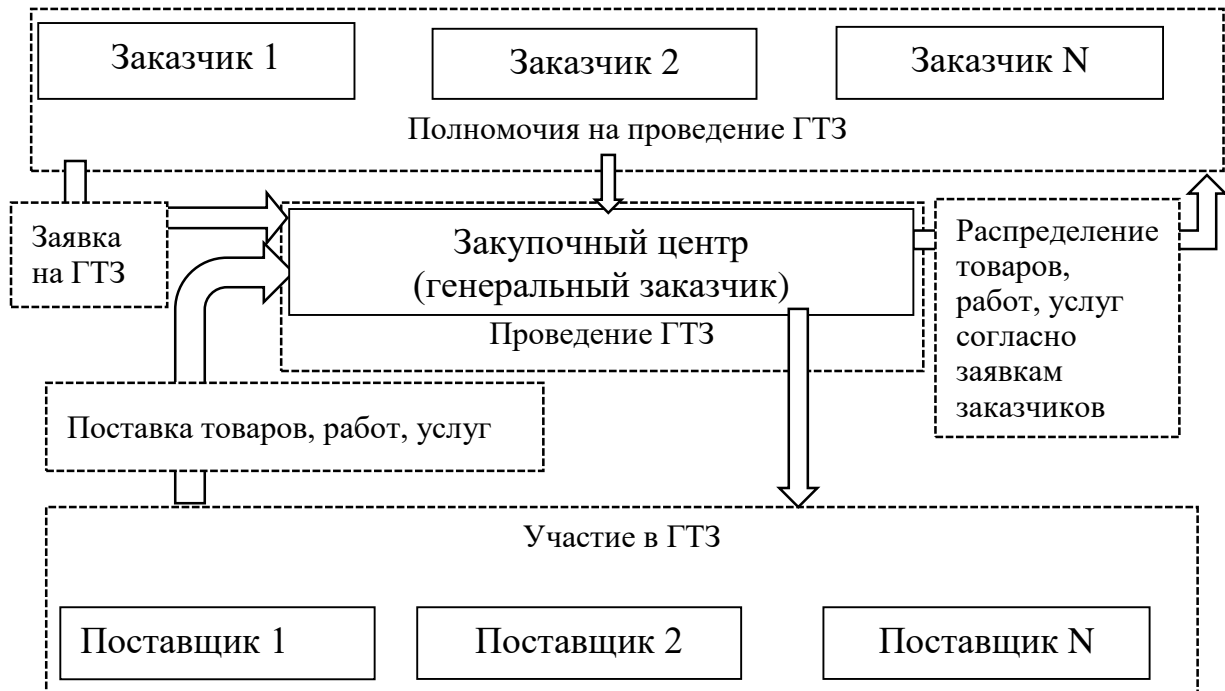


Рисунок 1.6 – Централизованная форма организации системы управления государственными тендерными закупками [разработано автором]

При такой форме организации системы управления государственными тендерными закупками наблюдается [20; 120]:

- существенное уменьшение стоимости государственных тендерных закупок путем сокращения издержек за счет эффекта синергии и снижения цены закупаемых товаров за счет эффекта масштаба;
- стандартизация закупаемых товаров;
- издержки процессов организации и осуществление государственных тендерных закупок значительно ниже подобных издержек при децентрализованной форме;
- увеличение покупательной способности центральных органов управления;

- эффективный контроль соблюдения стандартов качества поставляемой продукции, в том числе и экологических стандартов;

- рост инвестиционных вложений в развитие транспортно-снабженческой инфраструктуры;

- рост доли новых разработок в сфере информационно-коммуникационных технологий и доли их внедрения, вызванных процессами оптимизации функционирования закупочных центров;

- оптимизация процессов управления государственными контрактами;

- снижение количества жалоб и судебных разбирательств по ненадлежащему выполнению контрактных обязательств поставщиками, в том числе, связанными с послепродажным обслуживанием сложного машинотехнического оборудования;

- небольшая численность специалистов закупочных центров при сохранении их высокой квалификации, вызванная возможностью координированной системы подготовки и переподготовки кадров для данной сферы;

- доступность и низкая стоимость системы сбора информации о состоянии государственных тендерных закупок и соблюдении требований законодательства.

Среди базовых негативных результатов централизованной формы организации системы управления государственными тендерными закупками отмечается:

- увеличение времени на планирование потребности и размещение заказов [225], что является следствием необходимости аккумуляции заявок от заказчиков, их сортировкой и группировкой конечных планов закупки;

- замедление процесса поставок закупаемой продукции;

- рост затрат на логистику (капиталовложения в складские запасы, снижение их скорости обращения и, как следствие, рост количества товаров, утративших свои первоначальные качественные характеристики [312];

- при централизованной форме организации системы управления государственными тендерными закупками наблюдается высокая степень стандартизации закупаемых товаров и отдаленность от нужд конечных

пользователей что исключает индивидуальный подход к потребностям конечных заказчиков [229; 258];

- деятельность высококвалифицированного персонала поставлена в условия механического выполнения однообразных операций-действий.

Кроме того, такая система больше способствует коррупции, поскольку может включать протекционизм или иные проявления недобросовестной конкуренции в больших масштабах, возникает риск излишней бюрократии и крупномасштабной коррупции.

Децентрализованная форма организации предполагает возможности осуществления процедуры государственных тендерных закупок заказчиками самостоятельно [50; 216; 220] (рисунок 1.7).

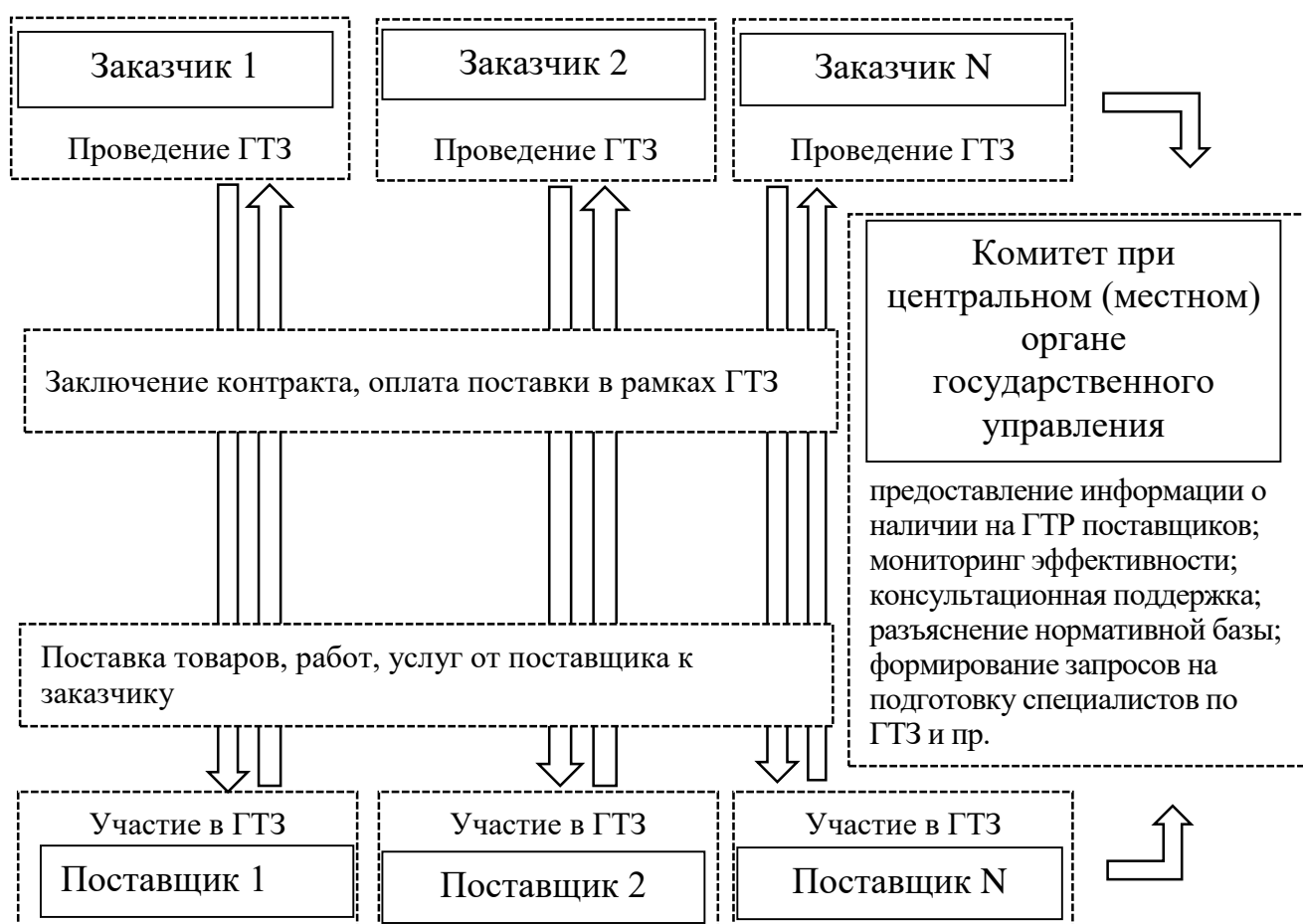


Рисунок 1.7 – Децентрализованная форма организации системы управления государственными тендерными закупками [разработано автором]

При этом также может быть создано структурное подразделение (или самостоятельный орган), наделенный функциями координации, мониторинга и оценки эффективности государственных тендерных закупок.

Децентрализованная форма организации системы управления характерна для организаций, имеющих сравнительно небольшие объемы бюджетных ассигнований, либо самостоятельно распоряжающихся финансовыми ресурсами на правах органа местного самоуправления, и имеющие в своем штате квалифицированные кадры для проведения государственных тендерных закупок.

Децентрализованная форма организации системы управления государственными тендерными закупками более гибкая и динамичная, когда дело касается точечной закупки. Децентрализация позволяет уменьшать издержки сбора и обработки информации. В качестве преимуществ децентрализованной формы организации системы управления государственными тендерными закупками выступают:

- отсутствие стимулов для коррупции;
- снижение количества допускаемых нарушений и ошибок в процедурах государственных тендерных закупок;
- обоснованность потребностей конечных потребителей государственных тендерных закупок, закладываемых на этапе планирования;
- снижение бюрократии, вызванное сокращением временного периода на формирование и согласование заявки по государственным тендерным закупкам и сравнительно меньшего документооборота между субъектами системы государственных тендерных закупок [246];
- возможность участия в процедурах государственных тендерных закупок предприятий малого и среднего бизнеса, что способствует росту конкуренции за получение контрактов;
- снижение транспортно-логистических затрат за счет предоставления преференций местным поставщикам [169];

- мотивация персонала закупочных центров к качественному выполнению обязанностей, связанная с возможностью использования системы персональной ответственности.

Недостатками децентрализованной формы организации системы управления государственными тендерными закупками являются:

- частичное дублирование функций государственных заказчиков и утрата лидерства в переговорном процессе государственных заказчиков ввиду отсутствия общей координации;

- сложности в оценке эффективного расходования средств;

- отсутствие мотивации персонала, задействованного в проведении государственных тендерных закупок в обеспечении эффективного расходования средств и бюджетной экономии;

- необходимость содержания кадров нужной квалификации и сложности в их подборе;

- сохранение предпосылок возникновения коррупционных проявлений.

Распределительная форма организации системы управления государственными тендерными закупками предполагает параллельное применение централизованной и децентрализованной форм организации системы (рисунок 1.8). При этом однотипные заявки на закупки стандартизированных однотипных товаров и услуг объединяются в единый заказ и проводятся централизованно, прочие разнородные или индивидуализированные товары и услуги закупаются заказчиками самостоятельно [79; 126; 156]. Для этого также предусмотрено создание самостоятельного органа (или структурного подразделения), систематизирующего заявки, проводящего централизованные закупки и осуществляющего контрольно-ревизионные функции.

Преимуществами и эффектами, которая дает распределительная форма организации системы управления государственными тендерными закупками выступают:

- доступность применения для заказчиков со смешанными потребностями в простой и сложной продукции, закупаемой на отечественном и зарубежных рынках, и рынках с разными видами конкурентной организации;

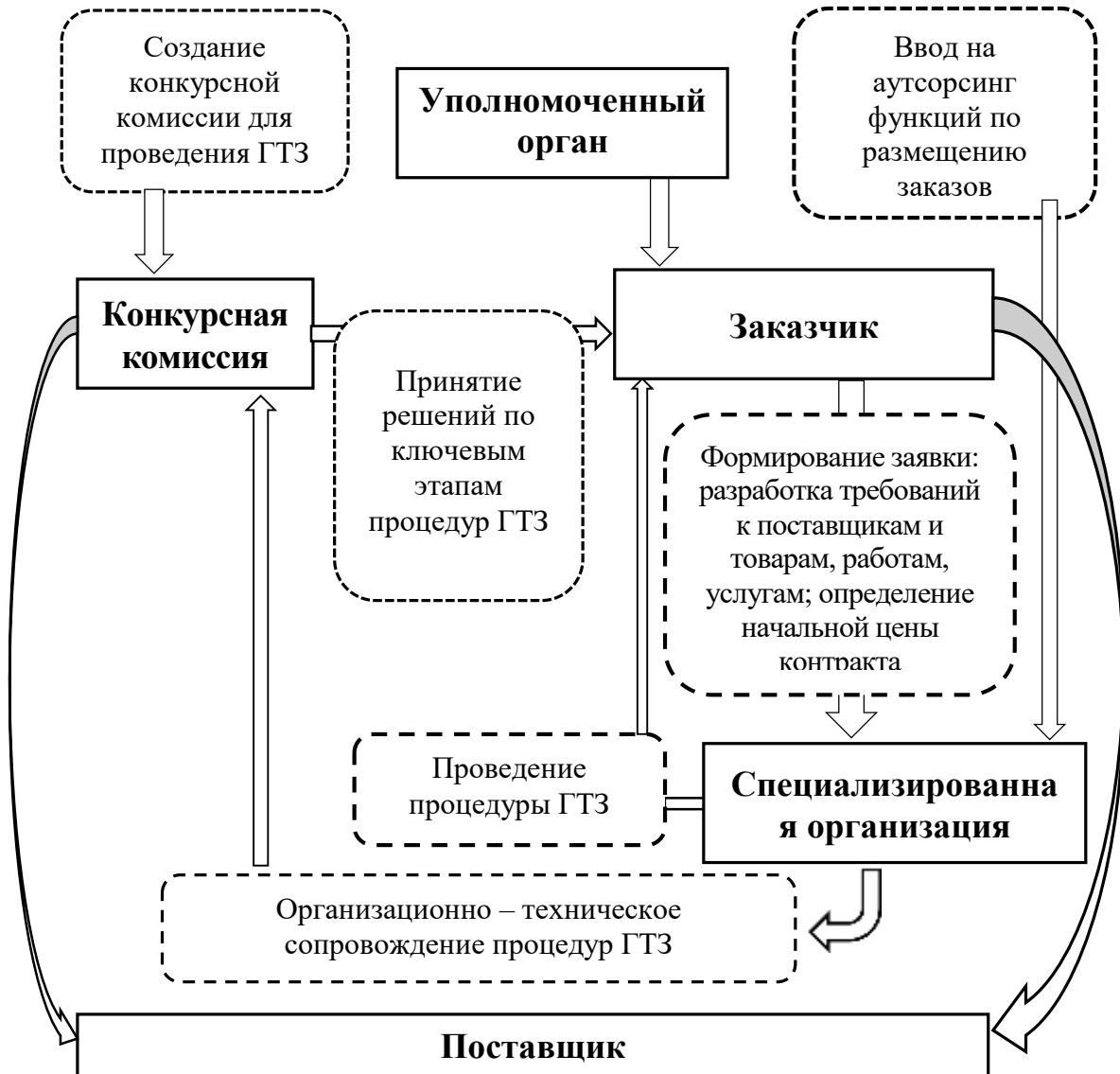


Рисунок 1.8 – Распределительная форма организации системы управления государственными тендерными закупками [разработано автором на основе [79; 126; 156]]

- возможность консолидирования спроса, а также применения методов концентрации и распределения профессиональных кадров для проведения наиболее сложных и значимых государственных тендерных закупок;

- гибкость и адаптивность системы управления государственными тендерными закупками;

- возможность проведения своевременного мониторинга государственных тендерных закупок, проводимых централизованно и имеющим типовую документацию.

Недостатками распределительной формы организации системы управления государственными тендерными закупками являются:

- сложность процесса координации и контроля государственных тендерных закупок;

- риск дублирования функций комитетов по закупкам, закупщиков и специализированной организации, ввиду нечетко разграниченных обязанностей субъектов государственных тендерных закупок;

- потеря понимания, какие государственные тендерные закупки, на каком уровне – централизованном или децентрализованном – должны проводиться [280];

- возможна нехватка профессиональных кадров [311].

Очевидно, что наиболее рациональной является распределительная форма организации системы управления государственными тендерными закупками. При этом, функциями органов сектора государственного управления являются: формализация требований к процедурам и порядку применения процедур государственных тендерных закупок; методическое обеспечение выбора оптимального способа удовлетворения потребностей заказчиков; контроль расходования бюджетных средств; разработка типовой документации по каждому из видов государственных тендерных закупок. Полномочиями заказчика – формирование заявок с обоснованием целесообразности закупки товаров и услуг на рынке государственных тендерных закупок. Функциями специализированной (некоммерческой) организации (центр закупок, ассоциация, агентство, управление закупками, торговый дом и пр.) – проверка обоснованности закупки, привлечение поставщиков для участия в конкурсе, проведение конкурса и выбор поставщика.

В большинстве случаев функционирование системы государственных тендерных закупок связано с созданием специализированного закупочного органа,

входящего в структуру органов государственного управления (таблица 1.3) или независимого от них (таблица 1.4).

Таблица 1.3 – Специализированные органы, ответственные за государственные закупки в отдельных странах мира, входящие в структуру органов государственного управления [разработано автором]

Страна	Закупочный орган	Субъект регулирования и контроля
1	2	3
Великобритания [406]	Центр правительственной коммерции / Государственная коммерческая служба (GCF)	Национальная аудиторская служба
Кыргызстан [203; 207]	Департамент государственных закупок (87% всех закупок)	Министерство финансов
Россия [211]	Уполномоченное министерство / орган местного самоуправления	Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная Антимонопольная Служба
США [291]	Федеральные закупочные агентства	Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy)
Германия [55]	Муниципалитеты земель, административные районы	Федеральное министерство по экономике и энергетике, Счетная палата
Швеция [67]	Комитет по государственным закупкам (специальное правительственное агентство), Государственное управление путей сообщения Швеции	Национальный Департамент Государственных закупок, Комитет экологически чистых государственных закупок, Государственная ревизионная служба Швеции, Организация по сотрудничеству между закупщиками (NOFI)

Продолжение таблицы 1.3

1	2	3
Латвия [66]	Государственное агентство электронных закупок (EPSA)	Управление по надзору за закупками при Министерстве финансов
Мексика [275]	Секретариат по контролю и административному развитию (SECODAM)	Федеральное агентство по бюджету и государственному долгу, общественные наблюдатели
Франция [112]	Центральный закупочный орган территориального / отраслевого подчинения	Департамент государственных закупок (AMP)
Австрия [142]	Федеральное агентство по закупкам	Федеральная палата экономики Австрии, Внешнеторговая палата
Канада [114]	Министерство государственных услуг и государственных закупок Канады	Дирекция политики снабжения Секретариата Совета управления
Венгрия [116]	Комитет государственных закупок / Главное управление услугами (Közbeszerzések Tanácsa)	Венгерское управление государственных закупок, Канцелярия заместителя государственного секретаря по надзору за государственными закупками при Канцелярии Премьер-министра, Венгерское конкурентное ведомство
Эстония [204]	Офис государственных закупок, Агентства и центры по закупкам	Министерство финансов

Продолжение таблицы 1.3

1	2	3
Болгария [94]	Агентство по государственным закупкам	Министерство экономики
Уганда [408]	Центры при министерствах и ведомствах, органах местного самоуправления	Управление государственных закупок и распоряжения государственными активами

Таблица 1.4 – Независимые специализированные органы, ответственные за государственные закупки в отдельных странах мира [разработано автором]

Страна	Закупочный орган	Субъект регулирования и контроля
1	2	3
Молдова [222]	Агентство по государственным закупкам Республики Молдова	Правительство Республики Молдова
Казахстан [6; 337]	Агентство Республики Казахстан по государственным закупкам и материальным ресурсам	Комитет финансового контроля и государственных закупок Министерства Финансов Республики Казахстан
Азербайджан [206]	Агентство по государственным закупкам Азербайджана	Нерегулируемая ввиду упразднения как органа государственной власти
Австралия [68]	Координационный центр Содружества / Советы по закупкам земель и территорий	Департамент финансов, Отдел Многосторонних закупок Министерства иностранных дел и торговли, Совет Австралии по Закупкам и Строительству Администрации по закупкам Правительств Провинций
Словакия [95]	Бюро государственных закупок	Центр Государственных Закупок

Продолжение таблицы 1.4

1	2	3
Ирландия [150]	Агентство Государственных закупок / Government Supplies Agency Office of Public Works (OPW)	Министерство по государственным закупкам, открытое правительство / электронное правительство, Министерство государственных расходов и реформ Ирландии, Министерство финансов Ирландии
Финляндия [228]	Hansel Ltd is the Finnish Government's central procurement unit, Торговый дом Hansel и др.	Бюджетный департамент Министерства Финансов, Государственное аудиторское управление
Италия [407]	Департамент Государственных закупок / Assessorato dei Lavori Pubblici	Министерство экономики и финансов
Польша [101]	Центр Государственных закупок / Office of Public Procurement	Центральное антикоррупционное бюро
Португалия [253]	Ассоциация общественных работ и строительства, включая торги в области строительства (AECOPS) и пр.	Национальное агентство по государственным закупкам
Норвегия [294]	Агентство закупок	Правительство Норвегии

В системе управления государственными тендерными закупками, где специализированный закупочный орган входит в структуру органов государственного управления, в большинстве случаев присуща перекрестная система контроля. Например, во Франции, наряду с центрами по закупкам,

формируемыми каждым ведомством и местным органом власти, наделенными функциями заключения государственных контрактов и контролем за их исполнением, функционируют специальные комиссии, уполномоченные на выборочную проверку правильности заключения контрактов с победителями процедур государственных тендерных закупок. В состав Департамента по государственным закупкам Франции, функцией которого выступает определение основных направлений политики государственных закупок и анализ функционирования рынка государственных закупок, входит Ориентационный Совет, состоящий из представителей Государственного Совета, Сената, Национальной Ассамблеи, Счетной палаты, Генеральной финансовой инспекции и других ведомств [304].

Децентрализованная форма организации системы управления государственными тендерными закупками Германии, где федеральный, региональный и муниципальный уровни формируют собственные закупочные центры, обладающие высокой степенью независимости, предполагает наличие независимого исполнителя, подконтрольного Счетной палате и надзорным органам государственного управления [411].

В Бельгии, при проведении государственных закупок для обеспечения государственных нужд, процедура контроля государственных расходов закреплена на законодательном уровне и осуществляется «...на всех этапах государственных тендерных закупок: принятия решения о государственных тендерных закупках, составления сметы расходов на государственные тендерные закупки, анализа соответствия планируемых расходов на государственные тендерные закупки возможностям бюджета, получения и оплаты счетов поставщиков по заключенному контракту» [157].

Система управления государственными тендерными закупками со встроенным в структуру органов государственного управления специализированным закупочным органом позволяет реализовать схему непрерывного мониторинга всех этапов государственных тендерных закупок. Например, в Великобритании, с высокой степенью централизации системы

управления государственными тендерными закупками, наряду с Центром правительственной коммерции (OGC) – специально-уполномоченным органом исполнительной власти на проведение единой государственной политики в области государственного заказа и оказания отраслевым органам власти услуг по их отбору, – функционирует Государственная коммерческая служба (GCF) – межведомственная сеть, обеспечивающая закупки товаров, работ и услуг для правительства. Центр правительственной коммерции наделен функциями планирования государственных тендерных закупок, предварительной оценки необходимости и целесообразности государственных тендерных закупок, оценки логистики снабжения, оценки организации исполнения контрактных обязательств, оценки проекта контракта и технического задания к нему, оценки результатов потребления/эксплуатации предмета государственных тендерных закупок, оценки рисков принятия управленческих решений по размещению государственных тендерных закупок. Надзор, контроль и оценку деятельности Государственной коммерческой службы и Центра правительственной коммерции осуществляет Национальная аудиторская служба [70]. Ввиду особенностей законодательного регулирования бюджетного процесса Великобритании, согласно которому полномочия по распоряжению бюджетными средствами от Казначейства переданы департаментам контрактной работы отраслевых министерств, за Казначейством остались закреплены функции сопровождения этапов планирования государственных тендерных закупок, размещения государственных тендерных закупок, подтверждения расходов и выполнения контрактных обязательств по государственным договорам, а также курирование работы департаментов по освоению средств государственного бюджета [132].

В отдельных случаях специализированный закупочный центр, изначально входивший в структуру органа государственного управления, выделяется в самостоятельный. Например, в США, Управление федеральной закупочной политики, созданное как консультационный центр при Министерстве управления и бюджета в 1974 году, стал в 1988 году самостоятельно действующим органом государственной власти по координации деятельности в сфере государственных

закупок США. Под общее регулирование Управления федеральной закупочной политики перешли федеральные закупочные агентства штатов и Администрация общих услуг (General Services Administration). При этом к федеральным закупочным агентствам перешли функции по планированию государственных тендерных закупок, размещению заказов, анализу и мониторингу выполнения государственных тендерных закупок. К Администрации общих услуг – эти же функции по государственным тендерным закупкам общих товаров, работ и услуг с высоким уровнем стандартизации независимо от профиля конечного потребителя [104].

В системе управления государственными тендерными закупками, где специализированный закупочный орган не входит в структуру органов государственного управления, его функции по управлению государственными тендерными закупками значительно сужаются и закрепляются на законодательном уровне, а специализированный орган создается в статусе юридического лица со специальным подчинением. Например, в Молдавии функционирование специализированного закупочного органа со статусом юридического лица, подчиненного Министерству финансов, регулируется Постановлением Правительства Республики Молдова «Об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по государственным закупкам, а также его предельной численности».

Уровень централизации формы организации системы управления государственными тендерными закупками определяется количественным и качественным содержанием функций, которыми наделяется специализированный закупочный орган. При этом уровень нормативно-правового регулирования системы государственных тендерных закупок повышается в процессе перехода от централизованной к децентрализованной и затем к распределительной форме ее организации, что ярко демонстрируют системы государственных закупок стран Европейского Союза (Приложение Б).

Ярким представителем децентрализованного подхода в организации систем управления государственными тендерными закупками в Европейском Союзе

выступает Финляндия, о чем свидетельствует наличие индивидуализированных структур при каждом из министерств. Например, департаменты государственных закупок при муниципалитетах. Однако, общее надзорно-консультативное управление сосредоточено на уровне Министерства торговли и промышленности. В структуре данное министерство функционирует Отдел консультаций государственных и муниципальных заказчиков.

В любом случае, независимо от формы организации управляющей подсистемы государственных тендерных закупок, внутренне и внешнее управление осуществляется административным путем, а ее нормативно-правовое обеспечение формируется в соответствии с международными соглашениями и международным законодательством (Приложение В). Далее в каждой стране их специфика обуславливается административным устройством, политической системой, действующим законодательством, отраслевыми нормативными и правовыми актами и другими документами. В любом случае внешнее управление осуществляется в виде регулирования в форме упорядочения, выверки, контроля и установления правил в системе государственных тендерных закупок.

Например, в Австралия имеет трехуровневую структуру государственного устройства: федеральное правительство, правительства шести штатов и двух территорий, а также местные органы власти, каждый из которых имеет свое собственное законодательство о государственных тендерных закупках, политику проведения и процедуры государственных тендерных закупок. Централизованного государственного управления государственными тендерными закупками на национальном уровне не существует, в то время как в отдельных штатах, а именно, в штате Западная Австралия при Управлении по делам правительства, создан и функционирует Совет по закупкам Западной Австралии. Централизованные процессы закупок в основном осуществляются, когда превышено установленное законодательством штата пороговое значение суммы государственной закупки. Каждая закупающая организация несет ответственность за свои собственные закупки на национальном уровне. В Австралии функции специализированного закупочного органа ограничены планированием государственных тендерных

закупок и размещением государственных тендерных закупок, общее регулирование государственными тендерными закупками передано Департаменту финансов, что на законодательном уровне закреплено «Актом о финансовом менеджменте и финансовой ответственности» 1997 года [143]. Координационный центр Содружества также выполняет функции разъяснения принципов закупочной деятельности, рассмотрения жалоб участников государственных тендерных закупок без принятия решения по пересмотру процедуры проведения государственных тендерных закупок или ее результатов, мониторинга государственных тендерных закупок с предоставлением отчетов по запросу министерств.

Децентрализация системы управления государственными тендерными закупками в Германии продиктована необходимостью ее соответствия структуре системы государственного устройства. В ней федеральный, региональный, местный (муниципальный) уровни имеют определенную независимость в финансовых и бюджетных сферах. Особенностью системы государственных тендерных закупок в Германии являются: принятие и соблюдение требований органами власти на всех правительственных уровнях; работающая и высокоэффективная система защиты участников государственных тендерных закупок; функция мониторинга закреплена за большим количеством инспектирующих органов, аудиторских судов, Комиссией Европейского Союза; функционирует система правовой экспертизы Европейского суда (Суд справедливости); Правительство Германии ведет федеральную статистику государственных закупок. Нормативное правовое регулирование также, как и в Австралии, построено по принципу привязки закупок к пороговым значениям их стоимости. В случае превышения пороговых значений, базой регулирования выступает законодательство о конкуренции: Соглашение ВТО о правительственных закупках, Закон против ограничений конкуренции (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB*) и Постановление о присуждении государственных контрактов (*Vergabeverordnung – VgV*). Если стоимость государственной закупки ниже пороговых значений, то – бюджетное

законодательство: процедурные (административные) правила, Положение о субпороговых закупках (UVGO – Кодекс процедуры для закупок товаров и услуг ниже пороговых значений ЕС), Правила заключения контрактов на выполнение работ (Vergabe-und Vertragsrührung – VOB/A). Помимо этого, нормативное правовое регулирование в Германии осуществляется на основании отраслевого регулирования: отраслевого регулирования контрактов в сфере коммунального хозяйства (SektVO); Правил заключения контрактов для тендеров в секторе обороны и безопасности (Vergabeverredung Defense und Sicherheiten – VSVgV); Конвенции о правилах заключения договоров в отношении концессий (Konzessionvergabewerredung – KonzVgV); Правил для выполнения контракта на поставку и обслуживание (VOB/B) [348].

Система государственных тендерных закупок Новой Зеландии является децентрализованной, «...поскольку в Новой Зеландии функционирует система децентрализованного правительства, каждое из которых выступает распорядителем средств государственного бюджета и проводит собственную политику в сфере государственных тендерных закупок. Поэтому организация государственных закупок осуществляется структурными подразделениями отраслевых органов исполнительной власти и Центрами экспертизы, уполномоченными осуществлять оптимизацию государственных расходов соответствующей отрасли и непосредственно подведомственными правительству Новой Зеландии» [160].

Из приведенного выше анализа организации системы управления государственными тендерными закупками, в том числе и практики ее функционирования в различных странах, установлено, что управление в системе государственных тендерных закупок и ее внешнее регулирование основывается на реализации определенных функций управления, что наглядно можно представить в виде схемы (рисунок 1.9).

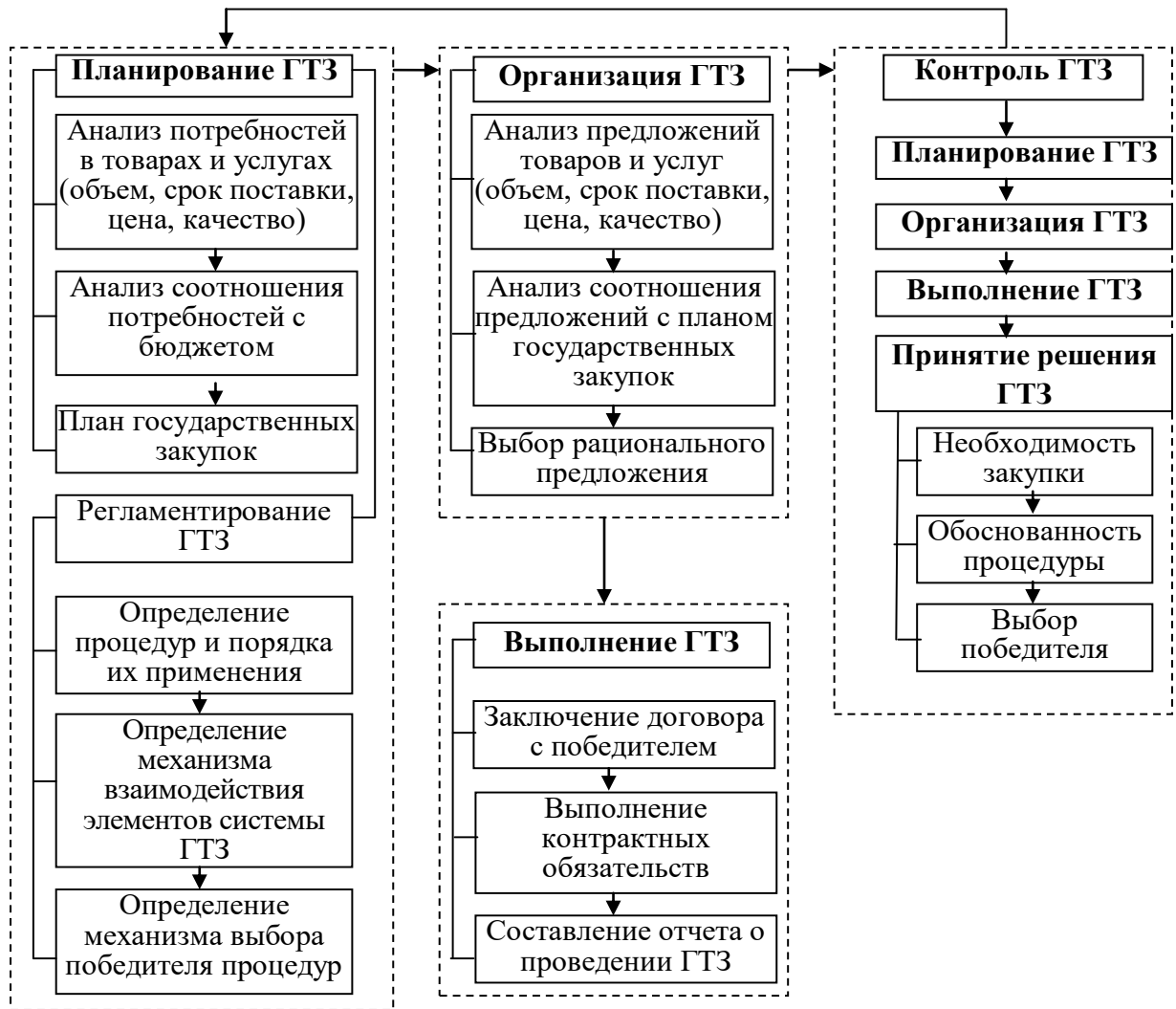


Рисунок 1.9 – Реализация функций управления в системе государственных тендерных закупок [разработано автором]

В любом случае реализуется функция анализа, где возникает проблема оценки государственных тендерных закупок. Она связана со сложной структурой системы государственных тендерных закупок, разделением ее на управляемую и управляющую подсистемы, наличием трудно выявляемых нарушений, сложностью оценки качественных показателей и проблемой выбора целевых критериев, в том числе и самих государственных тендерных закупок.

1.3. Подходы к оценке государственных тендерных закупок

С точки зрения исследований, выполненных в п. 1.1, все подходы к оценке направлены на оценку управляемой и управляющей подсистемы государственных тендерных закупок. При этом используются различные оценочные показатели и способы оценки, которые сводятся к расчету одного показателя или группы показателей.

Для оценки управляемой подсистемы, например, в работе [133] в качестве показателей оценки предлагается использовать две группы показателей:

- показатель экономии от размещения единичного государственного и муниципального заказа – для оценки текущего её состояния;
- показатели выполнения планов при проведении закупок, обоснованности начальной (максимальной) цены контракта, доли конкурентных закупок, соблюдения законодательства при размещении заказов, оценки дисциплины исполнения контрактов – для оценки результата функционирования системы.

В исследованиях [341] предлагается использовать показатели: абсолютного и относительного сокращения расходов бюджетных средств на проведение закупки; абсолютной и относительной сравнительной эффективности на проведение конкурса; доли закупок у единственного источника; удельный вес расторгнутых контрактов в общем количестве заключенных; удельный вес количества обжалований, поступивших в процессе закупок; экономия бюджетных средств; затраты на 1 рубль экономии бюджетных средств; затраты на организацию конкурса; эффективность планирования расходной части бюджета.

Практически аналогичный подход используется в работе [327], где в качестве показателей предлагаются показатели выполнения планов при проведении закупок; показатель конкурентных закупок, соблюдения законодательства при осуществлении закупки; коэффициент экономии расходования бюджетных средств; оценки закупаемых товаров, работ, услуг; оценки дисциплины исполнения

контрактов.

Данный подход идентичен моделям оценки, разрабатываемым на основе оценочной методологии CIPS [267], базирующейся на пяти критериях – установленное качество, обоснованное количество, минимальная цена, удобная логистика поставок, надежный поставщик, закладываемых в основу индекса соответствия. При этом показателями, характеризующими закупку, определены: экономия издержек (сокращение затрат в процентах от общих издержек) и избежание затрат (будущая экономия). Однако, данный подход может быть использован исключительно в централизованной форме организации системы управления государственными тендерными закупками ввиду специфики оценочной процедуры. Так, предлагаемый в результате коэффициент полезного действия, характеризующий эффективность управляющей подсистемы, рассчитывается путем суммирования пяти отдельных оценок: 1. Экономия затрат – уровень совокупной стоимости владения (соотношение плановой стоимости закупки с фактической, рассчитанный на единицу закупленных товаров, работ, услуг) и уровень управляемости категориями (объем закупок по отдельным товарам, работам, услугам в общем объеме закупок по приоритезированным закупкам товаров, работ, услуг); 2. Эффективность функции закупочной деятельности – стоимость закупочной функции (соотношение затрат на обеспечение закупочной функции к общему объему закупок за определенный период) и стоимость логистической функции (соотношение затрат на обеспечение логистической функции к сумме средневзвешенного по распределению размера запасов, объема приемки и объема отгрузки по стоимости); 3. Эффективность складских запасов – оборачиваемость запасов и качество хранения запасов (соотношение стоимости всех потерь при хранении к размеру запасов на определённый период); 4. Эффективность портфеля поставщиков – доля закупок у квалифицированных поставщиков (демонстрирует уровень оптимизации трудозатрат при отборе поставщика) и оценка эффективности поставщиков (соотношение количества поставщиков, прошедших оценку по итогам исполнения договора, к общему количеству поставщиков за период); 5. Удовлетворенность

заявителей – доля своевременных поставок товаров, работ, услуг и показатель качества поставляемых товаров, работ услуг (соотношение суммы поставок, по которым отсутствуют претензии по качеству, к общей сумме поставок).

Аналогичный подход предложен в исследовании [40; 124; 391], где при оценке эффективности государственных заказов используются показатели, характеризующие экономию бюджетных средств, структуру закупок, длительность и трудоемкость процедур, стоимость и их качество, качество товаров и услуг, решение задач государственного финансового регулирования и т.п.

В исследованиях эффективности отдельных процедур закупки [111] среди показателей оценки выделены: размер экономии финансовых ресурсов, количество привлеченных к процедуре участников, количество отклоненных заявок и качественная оценка причин их отклонения. Причем, на основании такого показателя, как количество привлеченных к процедуре участников, делается вывод об уровне конкурентности видов государственных тендерных закупок, что в большинстве случаев не соответствует действительности, поскольку не отвечает принципам государственных тендерных закупок.

В работе [285, с. 73] оценка государственных закупок сводится к оцениванию конкурсных процедур на всех этапах процесса государственных тендерных закупок и всех уровнях исполнительной власти. Основными критериями в данной методике выступают затрачиваемые на проведение процедур закупки ресурсы (издержки при проведении процедуры закупки), количество закупленных в результате конкурсной процедуры товаров и услуг, своевременность и полнота реализации того или иного государственного заказа, которые автор относит к функциональным. Помимо упомянутых функциональных количественных критериев, обосновывается целесообразность использования в оценке качественных критериев. Использование данной методике, по мнению указанного автора, позволяет оценить эффективность реализации общегосударственных целевых программ (макроэкономический уровень) и экономическую эффективность на разных стадиях процесса размещения и реализации государственных заказов.

Недостатком таких подходов является несогласованность и, зачастую,

противоречивость предлагаемых показателей оценки, их разрозненность, отсутствие единых критериев по каждому из показателей, отсутствие механизма преобразования качественных критериев оценки в их количественное значение с трактованием полученного результата, расчет показателей качества товаров и услуг предлагается исключительно с точки зрения критерия их соответствия установленным стандартам. Кроме того, наблюдается ситуация, когда результаты оценки управляемой подсистемы предлагается понимать, как результат функционирования всей системы государственных тендерных закупок.

Для оценки управляющей подсистемы, например, в работе [328] предлагается использовать показатели экономичности (сокращение бюджетных расходов), удельного веса конкурентных способов закупок (приоритетности конкурентных закупок) и качества закупаемых товаров и услуг.

В некоторых случаях [48; 240], оценка государственных закупок складывается из совокупности оценок соблюдения принципов закупочной деятельности: эффективность планирования (количество вносимых в документацию о закупке изменений и равномерность процесса закупки); обеспечение конкуренции (соотношение конкурентных и неконкурентных закупок, соотношение несостоявшихся торгов в общем объеме закупок, количество поданных заявок); экономия бюджетных средств (разница между начальной и итоговой ценой); исполнение требований законодательства (количество обоснованных жалоб со стороны участников закупки, по результатам плановых и внеплановых проверок, а так же судебных решений) и эффективность документооборота (сроки подготовки документов, оценки заявок и заключения контрактов).

При этом в отдельных работах [15; 325] предлагаемые методики содержат критерии «соблюдение законодательства» и «квалификация сотрудников контрактной службы и членов конкурсных комиссий», которые не могут быть оценены, поскольку их несоблюдение делает невозможным проведение процедуры государственной закупки.

Практически аналогичный подход предлагается в работах [237; 306], где в

качестве показателей используются: степень открытости и доступности законодательной и правовой базы; наличие доступных и четких правил проведения процедуры закупки и документации к ней; наличие справочной информации по организации и проведению процесса закупок и ее доступность; степень доступности информации о проводимых государственных закупках; степень доступности информации по рассмотренным жалобам; транспарентность конкурсной документации; наличие законодательной и нормативной базы регулирующей процесс государственных закупок; четкое следование закупочным процедурам; наличие системы сбора и мониторинга информации о закупках; своевременность сбора корректирующей информации; качество системы внешнего контроля; многосторонность контроля; своевременность закупки и исполнения договоров (поставки товаров и оплаты договоров); взаимосвязь с бюджетным процессом; обеспечение участия в закупках широкого круга поставщиков; недопущение дискриминации; конкурентность закупок; функциональность рынка государственных контрактов; законодательное обеспечение эффективной конкуренции; меры противодействия недобросовестной конкуренции; равенство всех участников процесса закупок; эффективность механизма апелляции; справедливость механизма апелляции; обязательность исполнения решений по жалобам.

Идентичный подход представлен в работе [124], где показателями оценки управляющей подсистемы выступают экономия бюджетных средств и обеспечение конкуренции, при помощи которых оценивается выполнение принципов функционирования системы государственных закупок.

В методологии оценки закупочных систем (MAPS) [148], которая на данный момент фактически является одной из базовых методик оценки управляющей подсистемы государственных закупок, используемых международными организациями, содержится 14 основных и 55 частных показателей, характеризующих правовую, регуляторную и политическую базу, институциональную основу и управленческий потенциал, государственные закупочные операции и коммерческую практику, подотчетность, добросовестность и прозрачность

системы. Данная методология включает качественные и количественные показатели. Качественные показатели представляют собой субъективную экспертную оценку принципов функционирования и структуры национальной системы государственных закупок, а процедура оценивания сводится к установлению их соответствия нескольким показателям в каждой из оцениваемых групп, что представлено в Методологии оценки закупочных систем (MAPS) [147]:

1(a) – Объём применения и охват нормативно-регуляторной базы – структура регуляторной основы и их иерархия, степень охвата, доступ к нормативной базе;

1(b) – Закупочные методы – определение методов закупки, определение условий применения каждого из методов закупки;

1(c) – Правила и сроки информирования – требования к обнародованию, широта и доступность размещения информации, сроки размещения информации о проводимых закупках и сроки подачи заявок для участия в закупках;

1(d) – Правила участия – ограничения по допуску и отбору участников закупочных процедур;

1(e) – Закупочная документация и технические спецификации – соответствие закупочной документации нормативной правовой базе страны, соответствие содержания требований к закупочной документации решению о присуждении контракта;

1(f) – Критерии оценки и присуждения контракта – четкость указания критериев оценки, методов их определения и удельного веса в общей оценке предложений участников, соблюдение конфиденциальности при персональной оценке предложений;

1(g) – Подача, приём и открытие тендерных заявок – регулирование процессов приема заявок, их открытия и способов подачи;

1(h) – Право оспаривания и апелляции – наличие законодательно предусмотренного права на обжалование решений, принимаемых в рамках закупочных процедур, процессов апелляции, сроков рассмотрения апелляций;

1(i) – Управление контрактом – фиксация функций и обязанностей сторон, методы пересмотра и внесения изменений в контракт, требования по оплате и

своевременность, процессы урегулирования споров в процессе выполнения контрактных обязательств;

1(j) – Электронные закупки (э-закупки) – применение электронных технологий закупки и их отражение в нормативной базе;

1(k) – Нормы хранения записей, документов и электронных данных – политика хранения документов, соответствующая циклам государственного аудита и сроку давности, протоколы безопасности для защиты физических или электронных записей;

1(l) – Принципы государственных закупок в специальном законодательстве – применимость принципов государственных закупок в специфических секторах государственных закупок, выделенных в отдельное нормативное правовое поле;

2(a) – Подзаконные акты для определения процессов и процедур – наличие, понятность, доступность и полноту подзаконных актов, уточняющих и разъясняющих применение закона;

2(b) – Типовая закупочная документация, касающаяся товаров, работ и услуг – наличие типовых закупочных документов, предусмотренных к применению относительно широкого диапазона товаров, работ и услуг;

2(c) – Стандартные договорные условия – наличие и законодательное закрепление обязательного применения стандартных договорных условий для большинства общих типов контрактов;

2(d) – Руководство или справочник пользователя для закупочных организаций – наличие комплексного справочника по закупкам с описанием всех процедур для правильного внедрения закупочных положений и законов;

3(a) – Устойчивые государственные закупки (SPP) – согласованность с общей государственной политикой;

3(b) – Обязанности, вытекающие из международных соглашений – членство в международных соглашениях и учет международного правового поля;

4(a) – Планирование закупок и бюджетный цикл – взаимосвязь между государственными закупками и управлением бюджетом страны от подготовки

бюджета до планирования казначейских операций с платежами, наличие долгосрочных планов государственных закупок;

5(a) – Статус и правовая база нормативно-регуляторной функции института – наличие, независимость и эффективность институтов государственной власти, осуществляющих нормативно-регуляторные функции, степень координации между ними;

5(b) – Обязанности нормативно-регуляторной функции – законодательное закрепление регуляторных функций, их четкость и отсутствие дублирования;

5(c) – Организация, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости и полномочий – соответствие внутренней организации регулирующего института власти, его полномочий и кадрового обеспечения выполняемым обязанностям;

6(b) – Централизованный закупочный орган – наличие и правовая основа функционирования;

8(a) – Обучение, консультация и помощь – наличие программ подготовки кадров для государственных закупок, периодичность их пересмотра, наличие службы по предоставлению консультаций и разъяснений по проводимым закупкам;

8(b) – Признание закупочной деятельности как профессии – рассматривается ли закупочная деятельность как отдельная профессия;

8(c) – Мониторинг функционирования с целью усовершенствования системы – наличие законодательно закрепленной системы измерения результатов функционирования системы государственных закупок и периодичность проведения такой оценки;

9(a) – Планирование – учет потребностей и исследование рынка в целях национальной стратегии и оптимальности закупочных стратегии в целях национальной политики.

10(c) – Ключевые сектора и их стратегии – определение приоритетных секторов закупок и учет рисков, связанных с рынком государственных закупок;

11(a) – Создание среды для общественного обсуждения и мониторинга – наличие общественного контроля и соответствующих институций, его осуществляющих;

11(b) – Адекватный и своевременный доступ общественности к информации – закрепленное право доступа к информации на каждой из стадий государственных закупок;

11(c) – Непосредственное вовлечение общественности – наличие законодательно закрепленного права участия граждан в процессе обсуждения законодательных инициатив, в наблюдении и мониторинге;

12(a) – Правовая база, организация и процедуры системы контроля – законодательно закрепленная комплексная система контроля (внутренний и внешний) и ее охват процедур государственных закупок;

14(a) – Правовое определение запрещенной деятельности, конфликта интересов, смежных обязанностей, подотчетности и наказания – характер и объем антикоррупционных положений в закупочной системе и практика их внедрения;

14(b) – Положения о запрещенных методах в закупочной документации – отражение в закупочной документации определений мошенничества, коррупции и других запрещенных практик, и ссылок на санкции в случаях установления фактов их проявления;

14(f) – Надёжный механизм информирования о запрещенных методах или неэтичном поведении – наличие системы оповещения о мошенничестве, коррупции, иных запрещенных практик и неэтичном поведении при государственных закупках, гарантирующей конфиденциальность заявителю.

Количественные показатели – сводные показатели, охватывающие различные операционные области государственных закупок, в зависимости от типа доступных данных, используются для оценки уровня соответствия определенным принципам и интегрируются в балл на основе общей методологии, используемой экспертом-оценщиком [147]:

4(b) – Финансовые процедуры и цикл закупок – своевременно оплаченные обязательства (в %);

5(d) – Избегание конфликта интересов – количество зафиксированных обращений в органы государственной власти по вопросам нарушений ввиду личной заинтересованности в присуждении контракта конкретному участнику закупочной процедуры;

6(a) – Определение, обязанности и официальные полномочия закупочных организаций – закупочные организации с отдельной, специализированной закупочной функцией (в % от общего количества закупочных организаций);

7(a) – Размещение информации о государственных закупках посредством информационных технологий – публикуемые планы закупок (в % от всего количества требуемых планов закупок); основная закупочная информация, размещаемая в ходе осуществления цикла закупки (в % от всего количества контрактов): в т.ч. приглашение к торгам (в % от всего количества контрактов), присуждение контрактов; детали выполнения контракта (основные этапы, завершение и оплата), годовая статистика закупок; апелляционные решения, размещенные без нарушения предусмотренных законодательством сроков (в %); доля информации о закупках и данные, публикуемые в открытом формате данных (в %);

7(b) – Использование электронных форм закупок – количество процедур электронных закупок в % от всего количества процедур, в том числе, поданные посредством сети Интернет (в%); стоимость процедур электронных закупок в % от всей стоимости процедур;

7(c) – Стратегии управления данными о закупках – общее количество контрактов; общая стоимость контрактов; государственные закупки в процентах государственных расходов и ВВП; общая стоимость контрактов, присужденных на конкурсной основе за последний налоговый год;

9(b) – Отбор и заключение договоров с подрядчиками – среднее время выполнения закупок: количество дней между публикацией объявления и подписанием договора (для каждого используемого метода закупок); среднее количество (и %) заявок, на которые можно ответить (для каждого используемого метода закупок); доля закупок, полностью соответствующих опубликованным

требованиям (в %); количество (и %) успешности процессов закупок: успешное присуждение контракта; неуспешное; отмена; контракт присужден в рамках установленного времени;

9(с) – Управление контрактом – доля контрактов с полными и точными записями и базой данных (в %); превышение времени (в %); средняя задержка (в днях); осуществление мер контроля качества и окончательной приемки в соответствии с условиями контракта (в %); поправки к контракту (в % от всего количества контрактов); среднее превышение стоимости контракта (в %); договоры с прямым вовлечением общественности: на стадии планирования, во время открытия заявок/тендеров, на момент закрытия тендеров (в %);

10(a) – Диалог и партнёрство между государственным и частным сектором – количество организаций, представляющих интересы участников процедур государственных закупок;

10(b) – Структура частного сектора и доступ к рынку государственных закупок – количество зарегистрированных поставщиков как доля общего количества поставщиков в стране (в %); доля зарегистрированных поставщиков, действующих как участники и получивших контракты (в % от общего количества зарегистрированных поставщиков); общее количество и стоимость контрактов, присужденных отечественным/иностраным предприятиям (и в % от общего)

12(b) – Координация контроля и аудита государственных закупок – количество осуществленных специализированных аудитов закупок в сравнении с общим количеством аудитов (в %); доля осуществленных проверок функционирования закупок (в % от общего количества аудитов закупок);

12(с) – Привидение в исполнение результатов аудита; осуществление мер по итогам и рекомендациям проверки – доля осуществленных рекомендаций внутреннего и внешнего аудита в установленные законом сроки (в %);

12(d) – Квалификация и тренинг по проведению аудитов закупок – количество обучающих курсов, проведенных для подготовки внутренних и внешних аудиторов со специализированными знаниями в области проведения аудитов, связанных с государственными закупками; количество аудиторов со

специализированными знаниями в области проведения аудитов, связанных с государственными закупками (в % от всех аудиторов);

13(a) – Процесс оспаривания и апелляции – количество апелляций (в % присуждённых контрактов);

13(b) – Независимость и полномочия апелляционного органа – апелляции, по которым вынесены решения в установленные законом сроки, превышающие эти сроки, не разрешенные (общее количество и в %);

13(c) – Решения апелляционного органа – доля решений по апелляциям, опубликованных на централизованном веб-портале в предусмотренные законом сроки (в %);

14(c) – Эффективные санкции и системы их исполнения – участники, признанные виновными в мошенничестве и коррупции в ходе закупок; количество участников, относительно которых возбуждено уголовное преследование, осужденных, на которых наложен запрет на участие в будущих закупках (приостановлено/запрещено участие); государственные служащие, признанные виновными в мошенничестве и коррупции в государственных закупках; количество служащих, относительно которых возбуждено уголовное преследование, осужденных;

14(d) – Антикоррупционная база и тренинги на предмет добросовестности – количество и частота обращений в органы государственной власти о фактах коррупции при государственных закупках;

14(e) – Поддержка заинтересованных сторон с тем, чтобы усилить добросовестность закупок – количество национальных общественных организаций, активно обеспечивающих надзор и общественный контроль государственных закупок;

14(g) – Кодексы поведения/этики и правила раскрытия финансовой информации – доля закупочных организаций, у которых имеется обязательный кодекс поведения или этики с отдельными положениями для вовлеченных в управление госфинансами, в частности в процесс закупок (в % от всего количества закупочных организаций); вовлечённые в процесс государственных закупок

чиновники, которые подписали заявления о раскрытии финансовой информации (в % от всего количества, требуемого законом).

При значительном количестве показателей в методологии MAPS, процедура расчета количественных показателей неоднозначна и может быть сведена к частным случаям, Например, эффективность государственных закупок может оцениваться на основе среднего числа представленных ответов на тендерные заявки [380].

Кроме того, в силу многомерности оценок, MAPS не дает однозначного ответа насколько эффективна система государственных тендерных закупок. Кроме того, данная методология не предусматривает оценку результата реализации функций государственных тендерных закупок.

В результате анализа методик, реализуемых Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD), Всемирным Банком (The World Bank), Сетью государственных закупок (PPN), Европейским банком реконструкции и развития (EBRD) и некоторыми странами выявлены особенности используемых подходов к оценке ГТЗ с точки зрения объекта оценивания (таблица 1.5).

Таблица 1.5 – Особенности подходов к оценке государственных тендерных закупок [составлено автором на основе [15; 48; 147; 210; 267; 335; 380]]

Особенности реализации подхода	Оцениваемые параметры	Методика оценивания
1	2	3
Система оценки эффективности управления государственными финансами		
Оценивается деятельность правительства по управлению государственными	Надежность государственного бюджета. Прозрачность	Оценка осуществляется по 31 показателю, сгруппированными в 7 групп, согласно

Продолжение таблицы 1.5

1	2	3
<p>финансами на предмет соответствия международным стандартам. Оценки подлежат: финансовая дисциплина, стратегическое распределение ресурсов государства</p>	<p>государственных финансов. Управление государственными активами и обязательствами. Бюджетно-налоговая стратегия и составление государственного бюджета. Предсказуемость и контроль исполнения бюджета. Учет и отчетность. Внешний контроль и аудит</p>	<p>параметрам оценки. Оценка осуществляется по бальной буквенной шкале (A-D). Средний балл по каждому из индивидуальных параметров</p>
<p>Оценка состояния сектора государственных закупок</p>		
<p>Основной критерий оценки – удобство пользования нормативной правовой базой. Оценка проводится на основе опроса государственных заказчиков. Три направления оценки – качество законодательной базы, непосредственно регулирующей ГТЗ;</p>	<p>Полнота охвата стадий и этапов закупочного процесса. Институциональное обеспечение ГТЗ. Устойчивость процесса ГТЗ. Правовая защита участников ГТЗ</p>	<p>Одиннадцать групп показателей, рассчитываемых на основе сопоставления задекларированным нормам в нормативных правовых актах государства и реальному их использованию в практике ГТЗ.</p>

Продолжение таблицы 1.5

1	2	3
соответствие нормативной базы ГТЗ и коммерческих закупок; наличие проверок и средств правовой защиты участников ГТЗ		Для оценки используется специальная база данных, доступная в режиме реального времени на ресурсе ЕБРР
Оценка развития государственных закупок		
Оценка деятельности государственных заказчиков, производимая исходя из каждой отдельной государственной закупки. Группировка закупок по отраслям экономики.	<p>Экономия бюджетных средств.</p> <p>Соблюдение норм законодательства на этапе размещения заказа.</p> <p>Удельный вес конкурентных закупок в общем объеме закупок.</p> <p>Освоение бюджетных средств, выделенных на государственную закупку (выполнение планов).</p> <p>Обоснованность определения начальной цены контракта</p>	<p>Расчет шести отдельных показателей по каждой конкретной закупке.</p> <p>Расчет показателя комплексной оценки путем суммирования значений по каждому из оцениваемых параметров с учетом их весовых коэффициентов</p>

Данные особенности позволяют сделать вывод об их незавершённости, поскольку объектом анализа в них выступает не столько управляющая подсистема,

сколько отдельные ее элементы, в том числе и внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок.

Недостатком таких подходов является сложность и трудоемкость расчетов предлагаемых показателей, что влечет за собой отсутствие возможности оперативного реагирования со стороны субъектов внешнего регулирования системы государственных закупок. Кроме того, использование данных методик на практике предполагает их адаптацию к нормативному правовому полю конкретного государства, следовательно, в чистом виде применить конкретную методику в конкретной стране не представляется возможным.

Существование множества разрозненных подходов к оценке государственных тендерных закупок, которая направлена на выявление причин возникновения негативных явлений и обеспечение уравнивания интересов субъектов рынка государственных тендерных закупок, значительно усложняет процесс оценивания и трактование его результата.

В любом случае необходим комплексный подход к оценке системы государственных тендерных закупок, включающий оценку управляемой и управляющей подсистемы.

Что касается показателей, то, как правило, они являются вариациями известных показателей экономичности, эффективности и результативности.

Например, в работе [332] показатель результативности включает показатели эффективности государственных расходов и достижения общественно значимых результатов.

В исследовании [141, с. 511] эффективность расходов на закупки раскрывается через показатели экономии бюджетных средств, полученной на различных стадиях закупки (планирования, определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), заключения контракта, исполнения контракта, а также определения общей экономии бюджетных средств через установление суммы абсолютного и относительного объема экономии за соответствующий период. Результативность при этом предложено рассматривать как полное удовлетворение государственных нужд, а экономию бюджетных расходов

рассматривать как результат, полученный после приобретения запланированных товаров, работ, услуг [141, с. 511].

В работе [72] оценка системы государственных закупок предполагает расчет показателей эффективности, результативности и экономичности, где показатель эффективности характеризуется как соотношение величин достигнутого в результате реализации товаров (услуг) конечного общественно значимого результата и объема затрат на его достижение. Результативность при этом оценивается путём сопоставления достигнутого состояния с желаемым, а экономичность характеризует использование наименьшего объёма средств, с сохранением определённой степени качества поставляемого товара и услуги.

В современной практике существуют различные подходы к оценке результативности и эффективности государственных тендерных закупок товаров и услуг. Каждая из них является многокритериальной. При этом критерии разнообразны, а рассчитываемые показатели носят названия «комплексного» либо «интегрального».

В англоязычной научной литературе используются два созвучных, но различных по содержанию понятия – «effectiveness» и «efficiency». Как правило, их переводят как результативность и эффективность [23; 65; 285]. Отдельные исследователи отмечают использование в практике оценки деятельности хозяйствующих субъектов и состояния исполнения бюджетных программ терминологии «...концепции трех «Е»: effectiveness (результативность); efficiency (эффективность) и economy (экономичность)» [23, с.11].

Под результативностью понимается «степень достижения цели» [336], а под эффективностью – «относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение» [257]. Экономичность, как правило, рассматривается с точки зрения затрат на производство единицы товара относительно доступных эквивалентов на рынке [334]. Относительное сравнение товара и эквивалента с более низкой себестоимостью возвращает экономичность к

понятию результативности. Таким образом, возникает задача оценки результативности и эффективности государственных закупок товаров и услуг.

Общепринято трактовать эти два термина, как «техническая эффективность (effectiveness), в показателях которой отображается характер деятельности, подлежащей оценке, и экономическая эффективность (efficiency), показатели которой характеризуют то, как оцениваемая деятельность реализуется, насколько продуктивно используются ресурсы» [338, с. 26]. Причем показатели технической эффективности подразделяются на показатель собственно технической эффективности (technical efficiency) и показатель распределительной эффективности. Показатель технической эффективности отличается от показателя распределительной эффективности (allocative efficiency), тем, что при расчете последнего используются не физические меры объема затраченных ресурсов, а издержки (costs) [383].

С точки зрения определения эффективности деятельности по государственному управлению любой системой оценку проводят по следующим показателям в комплексе. Экономичность – минимизация стоимости ресурсов соответствующего качества, направленных на деятельность, правильность использования государственных фондов в соответствии с уровнем эффективности, т.е. использование надлежащего количества ресурсов соответствующего качества, в необходимое время, в необходимом месте, по приемлемой цене. Критерием в данном случае выступают наименьшие затраты. Эффективность – соотношение между получаемым продуктом в виде приобретенного товара и услуги и ресурсами, затраченными на их производство. Здесь анализируется использование рациональных методов работы и т.д., критерием при этом выступает практический опыт. Результативность – степень соответствия достигнутых результатов поставленной цели, согласование использованных средств и результатов с поставленной целью. Этот показатель позволяет оценить вовремя ли достигнута цель и какой ценой, правильно ли определена целевая группа, степень удовлетворения потребителей соответствующей закупкой [17; 131].

Таким образом, для оценки не целесообразно использовать несколько

показателей, поскольку их значимость разная. Следует использовать один результирующий показатель, который ее учитывает.

Методология оценки эффективности в системе государственных закупок должна базироваться на следующих положениях: во-первых, система государственных тендерных закупок относится к специфической сфере государственного управления; во-вторых, она связана со спецификой самого рынка государственных тендерных закупок.

Для оценки любой государственной деятельности необходимо использовать два различных термина: результативность и эффективность, т.к. такая деятельность может быть результативной и одновременно неэффективной, в случае, если результат будет достигнут слишком высокой ценой. Соответственно, результативность рассматривается как мера достижения установленных целей системы. Для определения результативности необходимо предварительно четко их обозначить; по каждой цели определить критерии ее достижения; с учетом этих критериев определить вероятность достижения всего комплекса целей и на основе этого определить уровень результативности. Для определения эффективности следует рассчитывать затраты (затраченные ресурсы, время и средства; потенциально возможные негативные результаты) и выгоды (позитивные результаты), связанные с реализацией. При этом учитываются экономические факторы. Учет всех критериев и факторов значительно усложняет процесс оценки системы государственных тендерных закупок и актуализирует проблему выработки такого методологического подхода, который бы учитывал специфику самой системы и целей ее функционирования.

Если исходить из понятия цели системы, то критерием оценки служит ее результативность и (или) эффективность. Эти понятия взаимосвязаны, но их разграничивает способ оценки. Если целью системы является достижение определенного эффекта с соответствующими затратами, то их сравнение определяет понятие эффективности, а сравнение возможной эффективности с достигнутой – понятием результативности.

Как правило, все подходы к оценке государственных тендерных закупок

основаны на анализе множества разнообразных критериев. Это затрудняет выбор рационального варианта закупки.

Обосновано, что общими критериями оценки государственных тендерных закупок выступают качество и стоимость закупки товаров и услуг, которая определяется их ценой и объемом. Отсюда возникает многокритериальная задача оценки государственных тендерных закупок. Чтобы получить однозначную оценку следует рассчитывать один, интегральный показатель, который их объединяет. Например, с помощью метода многомерных сравнений:

$$P_i = \sqrt{\sum_{j=1}^n k_j \cdot \left(\frac{A_i}{A_j}\right)^2}, \quad (1)$$

где A_i и A_j , k_j и n – значение i -го и эталонного критерия, j -й коэффициент значимости критерия и количество критериев соответственно. Поскольку коэффициенты k_j не равнозначны, то их значения определяются экспертным путем, которые в сумме должны равняться единице ($\sum_{j=1}^n k_j = 1$).

Проблема однозначной оценки связана и с объектом оценивания. Аргументировано, что таковой должна быть не только государственная тендерная закупка, но и система управления ГТЗ. Если исходить из понятия цели системы управления, то критериями оценки должны служить ее результативность и (или) эффективность. Эти понятия взаимосвязаны, но их разграничивает способ оценки. Если целью системы управления является достижение определенного эффекта с соответствующими затратами, то их сравнение определяет понятие эффективности, а сравнение возможной эффективности с достигнутой – понятием результативности. Очевидно, что результативность и эффективность ГТЗ зависит от механизма управления такими закупками.

Выводы к главе 1

Путем обобщения существующих в теории и практике дефиниций уточнено, что государственные закупки – это закупки товаров и услуг, производимые за счет средств государственного бюджета их заказчиками.

Целью государственных тендерных закупок является обеспечение потребности государственных заказчиков в товарах и услугах необходимого качества по приемлемой цене. В соответствии с институциональной теорией и системой национальных счетов такими заказчиками выступают государственные финансовые и нефинансовые корпорации, государственные квазикорпорации, некоммерческие организации и органы государственного управления. Они покупают товары и услуги за счет средств государственного бюджета не только для собственного потребления, но и обеспечения определенных потребностей населения.

Государственные закупки товаров и услуг проводятся на конкурсной и неконкурсной основе. В любом случае закупки осуществляются на рынке товаров и услуг, ограниченном определенными требованиями со стороны государства. Под государственным рынком целесообразно понимать совокупность экономико-правовых отношений в сфере обмена, определяемых органами государственного управления между государственными заказчиками и поставщиками по поводу допуска на рынок и перехода прав собственности на товар или услугу. Если допуск осуществляется на конкурсной основе, то возникает понятие государственного тендерного рынка.

Относительно государственных закупок на конкурсной основе выявлено, что сегодня в теории и практике не существует понятия государственных тендерных закупок. Как синонимы применяются термины «закупка за государственные средства», «тендер», «конкурсные торги», «торги», «закупка», «прокьюремент», «государственные закупки» и т.п. Однако они имеют разное содержание. На этой

основе обоснована необходимость унификации терминологии в сфере государственных закупок товаров и услуг. Предложено закупку на конкурсной основе, которая в теории и практике однозначно носит название тендера, обозначать как государственную тендерную закупку.

На государственном тендерном рынке существует определенное многообразие конкурсных условий и сочетаний цены и качества предлагаемых товаров и услуг. Уровень конкуренции на государственном тендерном рынке разный и зависит от сочетания способов рыночного и административного регулирования. Это обуславливает разнообразие видов государственных тендерных закупок, где основными критериями их классификации выступают уровень конкуренции и форма определения конкурсной цены.

Основной спецификой государственных тендерных закупок являются нарушения, которые существуют в любой стране, независимо от уровня ее социально-экономического развития. Основными являются финансовые нарушения. Это закупка товаров и услуг по ценам выше рыночных, закупка некачественных товаров и нецелевое использование госбюджетных средств. Другими распространенными видами нарушений являются организационные, связанные со сроками предоставления заявок для участия в государственных тендерных закупках, объявления государственных тендерных закупок и их результатов, с документацией проведения государственных тендерных закупок и недостоверности информации со стороны участников государственных тендерных закупок.

Нарушения на государственном тендерном рынке обусловлены его ограниченностью, авторитарностью и недостаточной компетентностью государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти, а также особенностями управления государственными тендерными закупками. При этом государственные расходы на конечное потребление товаров и услуг в мировой экономике растут. В этих расходах государственные тендерные закупки являются значимым элементом.

Субъективными участниками государственного тендерного рынка

выступают поставщики товаров и услуг и представители государственных заказчиков. Последние вместе с органами государственной исполнительной власти в профильных сферах (обороны и безопасности) и отраслях экономики административным путем устанавливают уровень конкуренции на нем. Сегодня приоритет государственных тендерных закупок смещается от дешевизны к качеству товаров и услуг. В совокупности это определяет другие специфические особенности государственных тендерных закупок.

С точки зрения теории менеджмента система управления государственными тендерными закупками предполагает наличие управляемой и управляющей подсистемы. Представители государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти в профильных сферах и отраслях экономики образуют управляющую подсистему. Она взаимосвязаны с управляемой подсистемой, которую образуют поставщики товаров и услуг посредством механизма государственных тендерных закупок.

В контексте теорий государственного управления содержание понятия механизма государственных тендерных закупок должно рассматриваться не только с точки зрения структурного и процессного подхода, но и функций управляющей подсистемы, которые в нем реализуются. Поскольку система управления государственными тендерными закупками является открытой, то относительно нее существует внешнее управление, которое осуществляется органами государственной законодательной, исполнительной и судебной власти.

Механизм государственных тендерных закупок образует совокупность структурных элементов, процессов и функций, связанных в систему отбора и определения лучшего поставщика с государственного тендерного рынка, которая направлена на их закупку в требуемом объеме и необходимого качества по приемлемой цене и управляется представителями государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти в профильных сферах и отраслях экономики.

Существуют различные формы организации управления государственными тендерными закупками, где количество структурных организаций повышается в

процессе ее децентрализации. В практике стран мира выявлена общая тенденция к децентрализации управления государственными тендерными закупками. Считается, что это позволяет повысить конкуренцию на государственном тендерном рынке и снизить административную составляющую в управлении. При этом увеличиваются расходы на обслуживание системы государственных тендерных закупок и, как правило, растет уровень коррупции. Тем не менее, каждая форма организации управления в системе государственных тендерных закупок имеет свои преимущества и недостатки.

При любой форме организации управления государственными тендерными закупками внутреннее и внешнее управление осуществляется административным путем, а ее нормативно-правовое обеспечение формируется в соответствии с международными соглашениями и международным законодательством. Далее в каждой стране их специфика обуславливается административным устройством, политической системой, действующим законодательством, отраслевыми нормативными и правовыми актами и другими документами. Внешнее управление осуществляется в виде регулирования в форме упорядочения, выверки, контроля и установления правил государственных тендерных закупок. В любом случае реализуется функция анализа, где возникает проблема оценки государственных тендерных закупок.

На практике, методики, реализуемые Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD), Всемирным Банком (The World Bank), Сетью государственных закупок (PPN), Европейским банком реконструкции и развития (EBRD) и некоторыми странами, основываются на расчете множества разнообразных количественных и качественных показателей, что создает сложности в самой оценке и интерпретации полученных результатов.

Все подходы к оценке государственных тендерных закупок основаны на анализе множества разнообразных критериев. Тем не менее, общими критериями оценки государственных тендерных закупок выступают качество и стоимость закупки товаров и услуг, которая определяется их ценой и объемом. Это затрудняет выбор рационального варианта закупки. Отсюда возникает многокритериальная

задача оценки государственных тендерных закупок. Чтобы получить однозначную оценку целесообразно рассчитывать один, интегральный показатель, который их объединяет. Расчет интегрального показателя должен проводиться с помощью метода многомерных сравнений.

Проблема однозначной оценки связана и с объектом оценивания. Поэтому таковой должна быть не только государственная тендерная закупка, но и система управления государственными тендерными закупками. Если исходить из понятия цели системы управления, то критериями оценки должны служить ее результативность и (или) эффективность. Эти понятия взаимосвязаны, но их разграничивает способ оценки. Если целью системы управления является достижение определенного эффекта с соответствующими затратами, то их сравнение определяет понятие эффективности, а сравнение возможной эффективности с достигнутой – понятием результативности. Результативность и эффективность государственных тендерных закупок зависят от механизма управления такими закупками.

Основные положения первой главы опубликованы в работах [170; 171; 183; 185; 188; 194; 195].

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТЕНДЕРНЫМИ ЗАКУПКАМИ

2.1. Рациональная форма организации управления

Как было установлено в п. 1.2, при государственных закупках на конкурсной основе в разных странах используются различные формы организации управления государственными тендерными закупками – от централизованной до децентрализованной. Большинство систем государственных закупок предусматривают значительную степень децентрализации закупочной функции. В децентрализованной системе государственные учреждения выступают в качестве государственных заказчиков, которые удовлетворяют свои потребности в товарах, работах и услугах в соответствии с законодательными и (или) нормативными требованиями страны. Подход к организации системы управления государственными тендерными закупками, основанными на децентрализации, предполагающий высокую степень ответственности вместе с делегированием полномочий на осуществление государственных тендерных закупок, создаваемым на уровне органов государственной власти и управления, тендерных комитетов, достаточно распространен в практиках реализации государственной политики управления бюджетными средствами. Децентрализация выступает обратной формой централизации, предполагающей наделение полномочий по выполнению широкого спектра закупочных функций: от планирования до контроля поставок только одной государственной организации, удовлетворяющей коллективные потребности других государственных заказчиков [113; 362].

Тем не менее, выбор рациональной формы организации управления актуален, поскольку при децентрализованной форме управления нарушений на государственном тендерном рынке меньше. Это в определенной степени обусловлено организацией прямых и обратных связей в управлении государственными тендерными закупками и инструментарием ее обеспечения.

Например, Финляндия имеет гармонизированную и децентрализованную систему закупок, которая принадлежит к группе стран, в которых не регулируются закупочные операции ниже пороговых значений ЕС. Это означает, что решение о том, использовать ли процедуры закупок при приобретении товаров, услуг или работ, остается за закупочными органами с широкой свободой действий в отношении того, когда и как применять процедуры закупок. В соответствии с национальной статистикой, система государственных закупок Финляндии тратит около 35 миллиардов евро ежегодно, что составляет 19,4% ВВП стран. Это делает ее одной из крупнейших по затратам среди скандинавских стран ЕС. В основном это связано со значительной долей государственного сектора в национальной экономике. Однако лишь относительно небольшая часть этих расходов зависит от фондов ESI [410]. Инструментом, обеспечивающим прямые и обратные связи в управлении государственными закупками в Финляндии, выступает, созданная в 2018 году Финским Национальным Агентством закупок платформа «Hankintarekisteri» на блокчейне Ethereum, которая упрощает и ускоряет процесс закупок путем предоставления прозрачности и безопасности для всех участников. Эта платформа также помогает предотвратить коррупцию и обеспечивает более эффективное использование государственных ресурсов.

Поскольку общие функции регулирования совокупности проводимых в рамках государственных тендерных закупок фактически распределены между Министерством торговли и промышленности и Министерством финансов, отвечающих соответственно за товарную логистику и финансовое обеспечение, то можно говорить о децентрализации системы управления государственными тендерными закупками как по вертикали, так и по горизонтали. Несмотря на общую децентрализацию управления государственными тендерными закупками, в

отдельных случаях, в основном связанных с особенностями функционирования государственных заказчиков в отдельных муниципалитетах, в Финляндии достаточно успешно функционирует государственная некоммерческая организация Hansel. Функциями, которыми наделена данная некоммерческая организация являются: планирование государственных тендерных закупок, заключение и сопровождение договоров, заключаемых в рамках процедур государственных тендерных закупок. Hansel обслуживает порядка 13 министерств, 117 государственных ведомств, включая договорные департаменты и отделы, 20 государственных компаний и агентств [313], кроме муниципалитетов, что обусловлено спецификой государственного устройства: полная независимость органов местного самоуправления.

Государственные закупки в Германии осуществляют более 30 000 структур федерального, регионального и местного уровней власти, работающие по децентрализованной модели. Федеральное министерство экономики и технологий (BMWi) занимается закупками на федеральном уровне. Децентрализованной модели на федеральном уровне способствует законодательная работа, проводимая комитетами по закупкам (Verdingungsausschüsse) в тесном взаимодействии и координации с BMWi [297]. Структура комитетов по закупкам предполагает участие представителей субъектов макро-, мезо- и микроуровней экономики: федеральное министерство, министерство федеральных земель, муниципалитет, предприятие. Такая распределительная координация способствует удовлетворению интересов государственных структур и бизнес-сообщества, устранению противоречий и конфликтов в процессе функционирования системы управления государственными тендерными закупками [213]. На федеральном уровне снабжение государственных заказчиков обеспечивают три ведомства: Управление закупок Федерального министерства внутренних дел; Федеральное управление военных технологий и закупок; Управление закупок Федеральной таможенной службы. Стандартные товары покупаются в рамках фреймворк-договоров через интернет-магазин Federal e-Government Shop, который использует технологию электронных каталогов товаров. Федеральный универмаг является

онлайн-платформой для федеральных властей и бюджетных учреждений [388]. Однако, несмотря на участие различных ведомств в процессе принятия решений и выполнения процедур закупок в Германии наблюдается сложность координации между различными участниками, неопределенность ответственности, также отмечаются потенциальные риски коррупции [157; 342].

Специфика государственного устройства Канады (федеральный уровень, уровень провинций и уровень муниципалитетов земель) предопределила форму организации управления системой государственных закупок, где уровню муниципалитетов и земель предоставлена достаточно широкая автономия [359, 74]. На федеральном уровне, функции консолидирования государственных закупок, выполняет Министерство государственных услуг и государственных закупок Канады (Public Services and Procurement Canada), которое определено уполномоченным органом государственного управления в сфере закупок товаров, работ и услуг за счет средств государственного бюджета. Удовлетворение государственного спроса обеспечивается электронной системой, созданной в 1997 году. Функции по администрированию и обслуживанию электронной системы государственных закупок переданы Министерству государственных услуг и государственных закупок Канады. В структуру электронной системы Канады входят как государственные, так и негосударственные торговые площадки. Государственные электронные площадки представлены на всех уровнях государственного управления по принципу территориального деления: федеральном – торговые площадки провинций и территорий, региональном – торговые площадки графств и округов, уровне муниципалитетов – муниципальные торговые площадки. Также достаточно широко используются международные электронные торговые площадки, частично интегрированные в электронную систему закупок Канады. Негосударственные электронные торговые площадки в основном администрируются оператором MERX [235].

Особенностью функционирования системы государственных закупок Канады выступает наделение функцией соблюдения этических норм поведения участников государственных закупок Министерства государственных услуг и

государственных закупок. Указанные нормы поведения прописаны Кодексе поведения при государственных закупках. Помимо норм допустимого поведения участников процедур государственных закупок, Кодексом устанавливаются санкционные меры, согласующиеся с национальным законодательством. Необходимость закрепления функции соблюдения этических норм на федеральном уровне обусловлена тенденцией роста количества обращений поставщиков товаров и услуг в судебные органы по вопросам оспаривания решений, принимаемых государственными заказчиками и значительными суммами возмещений по выносимым судебным решениям.

В Российской Федерации система государственных закупок продукции на федеральном уровне является в максимальной степени децентрализованной, т.е. каждое министерство или ведомство, а также подведомственные им бюджетные учреждения выполняют закупки самостоятельно, без участия централизованных или объединенных закупок через специализированные органы государственного управления или государственные предприятия. Также предусмотрено проведение самостоятельных закупок структурными подразделениями крупных министерств или ведомств. Важно отметить, что большая часть государственных закупок выполняется в центральной России (преимущественно в Москве и Московской области, а также в Санкт-Петербурге и Ленинградской области), которые производят государственные органы исполнительной власти федерального уровня [269, 270, 169]. Цена заключаемых контрактов и их значимость достаточно высоки. В условиях развитых рынков товаров и услуг это влечет за собой достаточно высокую конкуренцию за государственные контракты [153; 405].

Кроме того, реализация децентрализованной формы организации управления государственными тендерными закупками сопряжена с рядом проблем, а именно:

- технологические проблемы: трудности с реализацией и использованием децентрализованных технологий, таких как блокчейн, могут существенно затруднять процесс закупок;

- технические сложности: в странах с недостаточно развитыми инфраструктурами может возникать сложность с поддержанием технической части децентрализованной системы;

- риски кибератак: в странах с низким уровнем кибербезопасности может возникнуть риск взлома системы;

- проблемы с правовыми основаниями: в отдельных странах возникают проблемы с правовым регулированием децентрализованных закупок, в том числе проблемы с признанием децентрализованных сделок в качестве действительных правовых договоров;

- недостаток доверия: в странах с низким уровнем доверия к правительству или финансовым институтам может возникнуть проблема с привлечением пользователей к системе;

- низкая эффективность централизованного контроля и управления: в децентрализованных формах организации управления государственными закупками может возникать неэффективность использования или дублирование ресурсов, т.к. практика государственных закупок различных государственных заказчиков существенно различается в части установления требований к поставщикам, применяемым процедурам, состава и структуры тендерной документации, ввиду чего проконтролировать федеральные закупки практически невозможно [75];

- фрагментация процесса государственных тендерных закупок: децентрализованные системы могут привести к фрагментации процесса закупок, в результате чего несколько подразделений по закупкам будут работать изолированно и без координации, что приведет к неэффективности и дублированию усилий;

- трудности в ведении учета: в децентрализованных системах может возникнуть сложность в сборе и анализе данных о закупках, что может повлечь за собой неправильные решения или дефицит ресурсов;

- проблемы с прозрачностью: в некоторых странах может быть трудно обеспечить полную прозрачность процесса закупок и предотвратить возможные коррупционные действия [373];

- отсутствие стандартизации и единообразия: отсутствие централизованного органа может привести к несоответствиям в процессах и процедурах государственных тендерных закупок, что приведет к несоответствию качества, цены и сроков поставки;

- ограничения потенциала: децентрализованные системы могут предъявлять высокие требования к персоналу, обеспечивающему проведение государственных тендерных закупок, который может не иметь необходимых навыков, знаний или опыта для эффективного осуществления закупочной деятельности, что приводит к проблемам с выполнением закупок.

Степень проявления обозначенных проблем и масштабы проявления их последствий могут варьироваться в зависимости от особенностей государственного устройства страны, структуры органов государственного управления, нормативной правовой базы и уровня внедрения технологий. В целом общие проблемы, с которыми сталкиваются модели децентрализованных государственных закупок, включают отсутствие централизованного контроля и координации, трудности с обеспечением соблюдения правил государственных тендерных закупок, рост затрат на обслуживание государственных тендерных закупок, сложности обеспечения согласования стандартов качества и честной конкуренции.

Реализация централизованной формы организации системы управления государственными тендерными закупками на практике характеризуется сокращением издержек закупочной деятельности и снижением себестоимости единицы закупаемой продукции за счет экономии на масштабе закупаемых товаров, работ и услуг, большую роль при этом играют факторы оптимизации дистрибуции и логистики, а также стандартизация закупаемых товаров и самих закупочных процессов [202]. Существенными недостатками централизованной формы организации системы управления государственными тендерными

закупками является рост финансовых рисков и рисков срыва поставок, сложная логистика, снижение конкуренции на государственном тендерном рынке, возникновение барьеров для выхода на государственный тендерный рынок представителей малого и среднего бизнеса, низкая мобильность, не позволяющая учитывать специфику закупаемых товаров, работ и услуг [107; 196; 239; 322].

В централизованной форме организации системы управления государственными тендерными закупками Великобритании специально уполномоченный орган исполнительной власти – Центр правительственной коммерции – на этапе планирования проводит предварительную оценку необходимости государственного заказа и оценку рисков его размещения [273]. Предварительная оценка государственного заказа до его размещения рассматривается по всем этапам жизненного цикла: от обоснования его необходимости до предполагаемых результатов эксплуатации созданных объектов. Исследователи выделяют «в закупочном цикле следующие этапы и процессы: планирование государственных потребностей; регламентация и методическое обеспечение присуждения и исполнения государственных контрактов; оценка и управления рисками; контроль исполнения контрактов и оценки их результатов» [228]. Проведение такого обширного анализа государственных тендерных закупок стало причиной роста затрат и высокой стоимости электронных закупок Великобритании (самые дорогие и затратные в ЕС). Кроме того, процесс производства и выполнения сделки в Великобритании длительный (53 дня) [37].

Система государственных закупок во Франции характеризуется оптимизацией закупок для государственных нужд и минимизацией бюджетных расходов; обеспечением равных условий при заключении Государственного договора; соблюдением требований открытости; помощью малым и средним предприятиям в получении государственных контрактов.

Государственные закупки во Франции регулируются тремя уровнями нормативного регулирования: международным, европейским и национальным [243]. Информационные ресурсы государственных закупок Франции содержат полную информацию о заключенных договорах государств-членов ЕС и

встроенную систему информирования потенциальных поставщиков о новых заказах в приеме заказа. Такая организация системы управления государственными тендерными закупками позволяет снизить расходы на содержание специалиста по закупкам в штате отдельных учреждений и ведет к экономии за счет проведения торгов и массовых поставок. Материально-техническое обеспечение государственных тендерных закупок также централизовано: товары, поставляемые по государственным контрактам, доставляются поставщиками на региональный склад, где производится комплектация заказов конкретных государственных заказчиков и адресное распределение сформированных заказов.

Аудит государственных контрактов во Франции, проводится Комиссией по государственным закупкам после размещения госзаказа, но перед официальным объявлением результатов размещения. При заключении крупных и особо крупных контрактов комиссия оказывает государственным заказчикам правовую поддержку [85]. Служба по государственным закупкам выполняет функции сопровождения государственных контрактов, оценку целесообразности закупки на основе анализа потребностей государственного заказчика и анализа соответствующего товарного рынка, разработки стратегии и тактики закупок государственного заказчика. При этом, в случае необходимости, допускается передача права на заключение государственного контракта другим посредническим структурам [158]. Информационный центр государственных закупок при Министерстве экономики Франции наделен функциями аккумуляции и оценки финансово-экономической информации, на основе данной информации проводится оценка процедур государственных закупок по направлениям: экономии государственных средств, соблюдение принципов добросовестной конкуренции и прозрачности процедур государственных закупок; качества процессов организации процедур закупок. Кроме того, информационный центр наделен полномочиями организации обратной связи с участниками процедур государственных закупок посредством проведения семинаров с представителями поставщиков и государственных заказчиков по вопросам экономических и технических проблем, возникающих при проведении процедур государственных закупок.

В сфере обороны и безопасности, как правило, используется централизованная форма. Это обусловлено спецификой деятельности этих сфер. Структурные организации, находящиеся в ведомстве министерств обороны и безопасности, участия в государственных тендерных закупках не принимают, а государственным заказчиком выступает соответствующее министерство, при котором создается тендерный комитет. Вместе с поставщиками товаров и услуг он выступает участником государственного тендерного рынка в сфере обороны и безопасности.

Например, закупки в сфере государственной обороны Российской Федерации осуществляет созданный при Министерстве обороны Департамент государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации, который в своей деятельности руководствуется приказом Министерства обороны Российской Федерации от 26.05.2015 г. №280 «Об утверждении положения о Департаменте государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации». Согласно положению, Департамент размещает планы закупок и внесенные в них изменения на основании предложений заказывающих органов военного управления в единой информационной системе в сфере закупок, за исключением информации, составляющей государственную тайну. Обеспечивает деятельность конкурсных, аукционных, котировочных комиссий, комиссий по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений, единых комиссий, выполняющих функции по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), путем проведения конкурсов, аукционов, запросов-котировок, запросов-предложений с привлечением при необходимости представителей заказывающих органов военного управления [10; 221; 343].

В некоторых странах централизованные закупки для нужд обороны и безопасности усложнены чрезмерной системой контроля и соответствующей нормативной базой. Например, в США, отношения между государственными заказчиками и подрядчиками в процессе размещения и выполнения заказов

министерства обороны США регламентируются 11 (одиннадцатью) основными законодательными актами [104; 227] (Приложение Г).

Централизованные закупки в сфере обороны и безопасности в Республике Казахстан возложены на Комитет государственного оборонного заказа Министерства индустрии и инфраструктурного развития [215]. Он выполняет функции формирования и реализации государственной политики в области формирования, размещения и выполнения государственного оборонного заказа, обеспечивает снабжение товарами и услугами военного и двойного назначения. Регламентирование процесса проведения закупок и логистика распределения товаров, работ и услуг осуществляется на основе «Правил взаимодействия структурных подразделений Министерства обороны, Генерального штаба и Вооруженных Сил Республики Казахстан при формировании государственного оборонного заказа и осуществлении государственных закупок в интересах Министерства обороны Республики Казахстан» [223; 305].

При централизованной форме организации управления государственными тендерными закупками в полной мере не может быть реализован принцип обратной связи и принцип эффективности, поскольку контроль государственных тендерных закупок ограничен полномочиями тендерного комитета, что не исключает сговора их представителей с представителями поставщиков товаров и услуг. Эти принципы в определенной мере реализуются при децентрализованной форме, но ограничиваются принципы экономии времени и экономичности. В любом случае нарушается принцип централизации и децентрализации, поскольку централизованная форма организации управления исключает диалектическую связь с децентрализованной, а также принцип мотивации, которая ограничивается исключительно санкциями за нарушение законодательства о закупках [389].

Нарушения, фиксируемые контролирующими институциями в различных странах мира идентичны. Наиболее распространенными нарушениями являются: выведение процедуры из конкурентных в статус закупки у одного участника, например, в государственных закупках стран ЕС эта доля варьирует в зависимости от страны от 3% – в Ирландии до 46% – в Польше, что по мнению экспертов Совета

Европы является признаком коррупционных проявлений, поскольку находится в прямой зависимости от уровня коррупции «в странах, для которых уровень коррупции принято считать высоким (например, в Италии или в Греции), такие практики широко распространены, в то время как в странах, которые считаются менее коррумпированными (например, в Дании или Швеции) они являются крайне редкими»; ограничение доступа к конкурсным процедурам путем завышения начальной максимальной цены контракта; отсутствие публикации о проведении тендерной закупки – диапазон этого показателя в странах ЕС также сильно варьируется, так, в Великобритании доля контрактов, присужденных по итогам тендеров без предварительной публикации объявлений, составляет 5%, а в Австрии – 65%) [73] (рисунок 2.1 (а)).

Основными нарушениями, совершаемые государственными заказчиками при проведении закупок в РФ являются [333] (рисунок 2.1 (б)): разбиение объема закупок на части с целью избежать конкурсного способа заключения договора; проведение закрытых конкурсов или закупок у единственного источника без согласования с Министерством экономического развития РФ и без допустимого обоснования; нарушения при объявлении конкурсов, включая не публикацию, публикацию с нарушением сроков и публикацию в ограниченных изданиях без необходимой информации; ограничения прав поставщиков, такие как предоставление конфиденциальной информации, задержка или невыдача документации и завышенные требования; незаконное подведение итогов, использование неясных методов или критериев оценки поступивших предложений; нарушение сроков приема предложений, определения победителя и заключения государственного контракта; необоснованное изменение цен или других условий конкурса.

В Донецкой Народной Республике наиболее частой причиной отмены процедур стало отсутствие предложений (не было подано ни одного предложения или подано только одно) (рисунок 2.1 (в)). Это может свидетельствовать как о недостаточно продуктивной работе заказчиков с участниками рынка, так и о малой вовлеченности в процесс закупок самих потенциальных поставщиков.

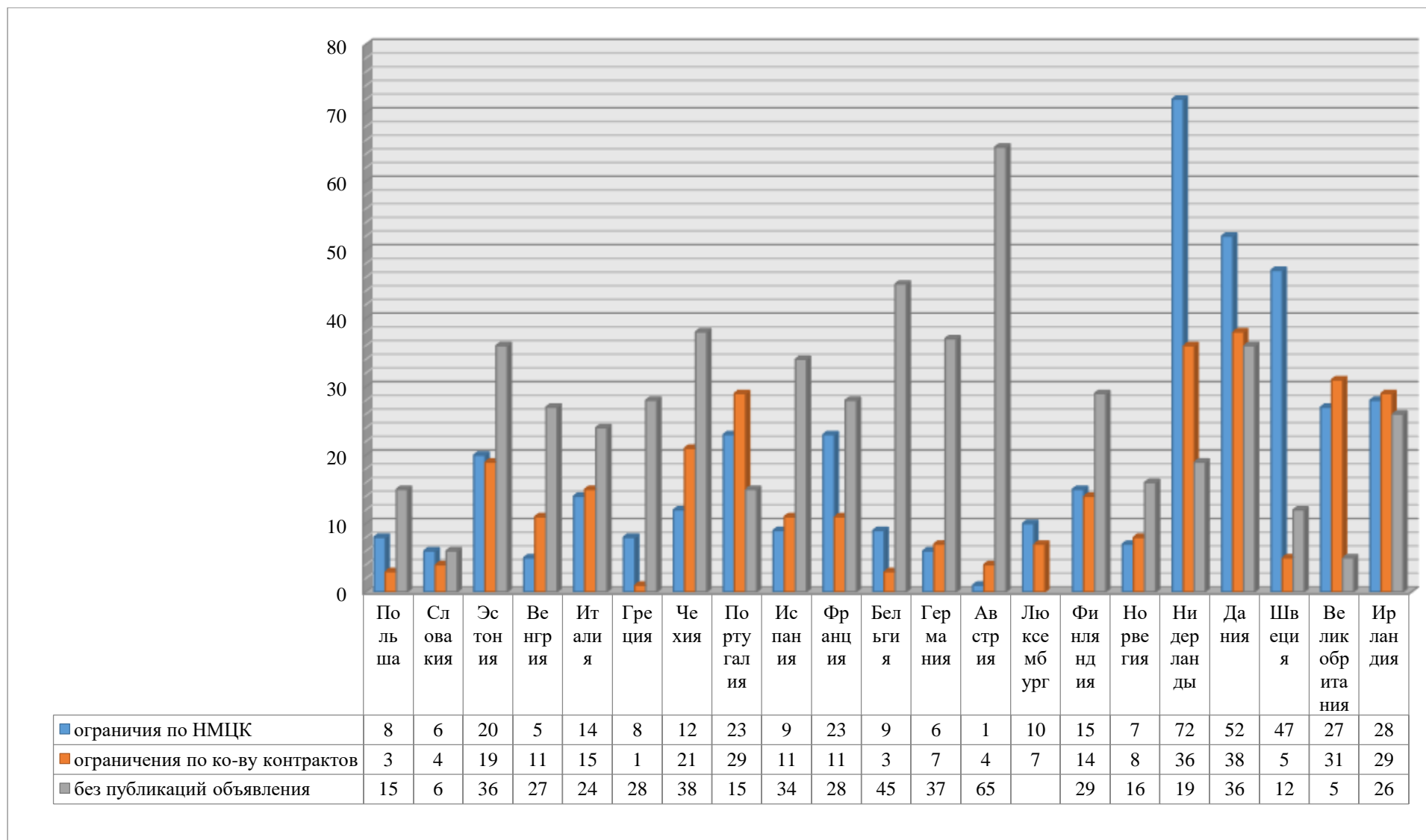
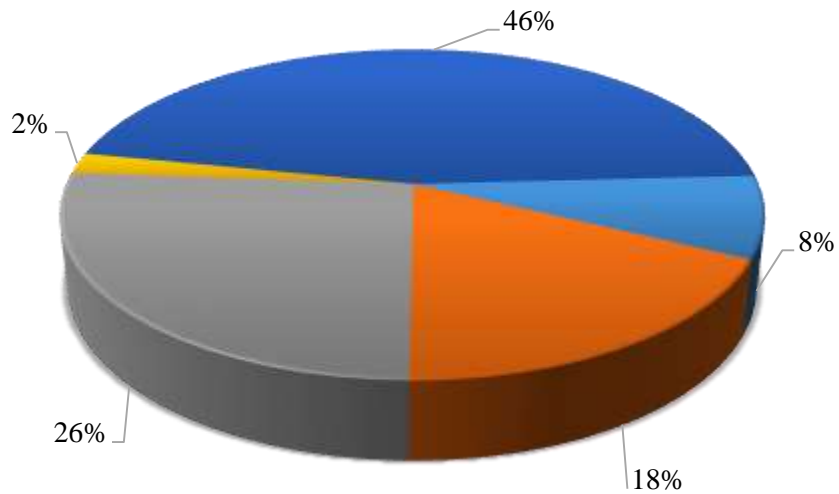
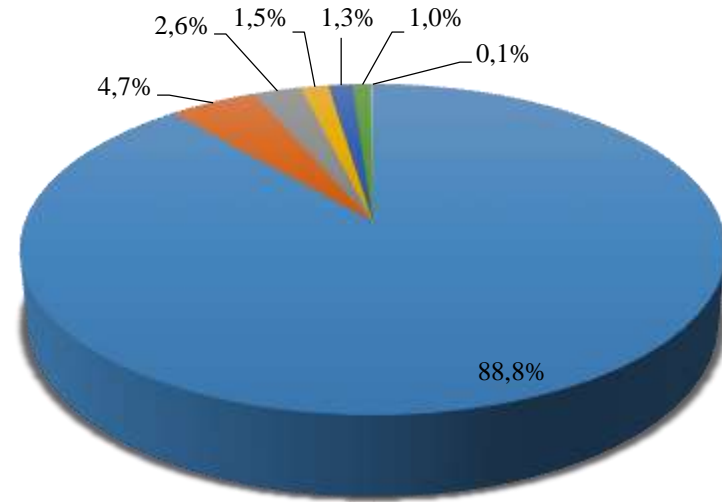


Рисунок 2.1 (а) – Доля государственных тендерных закупок в странах ЕС, проводимых с различными нарушениями (среднее за 2009-2014 гг.) [составлено автором на основе данных [415]]



- Нарушения в размещении информации
- Нарушение порядка отбора участников
- Нарушение при установлении требований в документации, влияющие на количество закупок
- Нарушение порядка заключения договоров или неправомерное изменение его условий
- Иные нарушения

2017 г.



- Необоснованная НМЦК
- Неприменение мер ответственности по контракту
- Нарушения при приемке и оплате ТРУ
- Нарушение условий исполнения контрактов
- Нарушения при выборе способа закупки
- Неправомерное внесение изменений в контракт
- Прочие нарушения

2020 г.

Рисунок 2.1 (б) – Доля государственных тендерных закупок в РФ, проводимых с различными нарушениями (2017, 2020 гг.) [составлено автором на основе данных [155; 231; 270; 271]]

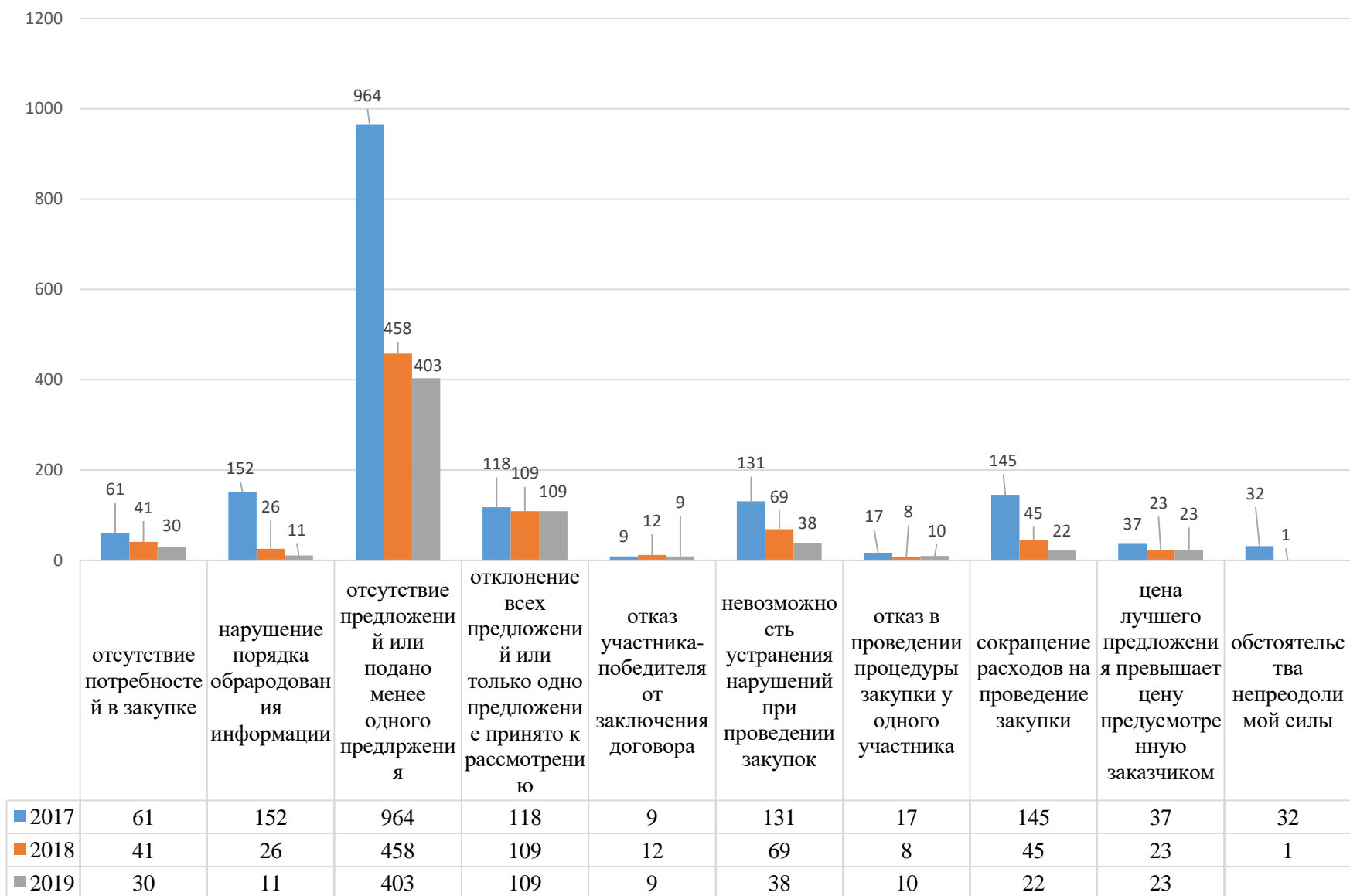


Рисунок 2.1 (в) – Государственные тендерные закупки в ДНР, проводимые с различными нарушениями (2017-2019 гг.) [составлено автором на основе данных [90; 91; 92; 93]]

Результаты реализации функции контроля в системе управления государственными тендерными закупками, размещаемые на официальных сайтах уполномоченных органов государственного управления, официальных сайтах закупочных центров, информационно-аналитических платформах, позволяют утверждать, что контрольная функция реализуется в форме мониторинга государственных тендерных закупок и распространяется на этапы подготовки документов о государственной тендерной закупке, обнародования информации о проведении процедуры закупки, сбора предложений конкурсных закупок, раскрытия ценовых предложений государственных тендерных закупок, выбора наиболее экономически выгодного предложения на основании критериев и методики оценки, указанных в документации о закупке, разрабатываемой представителями тендерного комитета государственного заказчика.

Большинство из зафиксированных на рисунках 2.1 (а) – 2.1(в) нарушений процессов осуществления государственных тендерных закупок сходны с методами коррупционной практики, имеющие место за рубежом (таблица 2.1).

Таблица 2.1 – Предпосылки коррупционных проявлений в системе государственных тендерных закупок [составлено автором на основе [73; 385; 386]]

Индикатор коррупционного проявления	Признак, фиксирующий отклонение
1	2
Процедура: Определение потребностей государственного заказчика в товарах и услугах и обоснование целесообразности закупки	
удовлетворение необязательных потребностей	избыточный размер и количество по сравнению с фактической потребностью
корректировка потребности государственного заказчика под возможности конкретного поставщика	детальное описание предмета закупки с завышенными требованиями к качеству или квалификации поставщика

Продолжение таблицы 2.1

1	2
Процедура: Подготовка к проведению государственных тендерных закупок	
манипулирование пороговой суммой и исключительными условиями	разбиение закупки на лоты, слишком низкая или слишком высокая ожидаемая сумма договора
адаптация критериев отбора участников	установление специфических требований к потенциальным поставщикам
чрезмерные требования к оформлению конкурсных заявок	отклонение заявок ввиду наличия технических и грамматических текстовых ошибок
махинации, связанные со сроками и объемом предоставляемой информации	минимальный период между размещением объявления и окончательной датой подачи предложений участниками процедур; частое внесение изменений в приглашения к участию в тендерах
дорогой и трудный доступ к тендерной документации	Установление денежного вознаграждения за доступ к тендерной документации; высокая сумма тендерного обеспечения
умышленные ошибки в публикации тендерных документов	наличие ошибок в стандартных формах
Процедура: Отбор поставщиков товаров и услуг	
умышленное аннулирование тендера	частая отмена и отказ от проведения закупки

Продолжение таблицы 2.1

1	2
повторяющиеся нарушения правил и норм процедуры государственных тендерных закупок	повторяемость нарушений в рамках одной и той же процедуры
Процедура: Определение победителя государственных тендерных закупок	
несправедливое присвоение баллов	присвоение баллов по субъективным критериям и нечетко прописанная методика оценки конкурсных предложений
Процедура: Заключение контракта с победителем и поставка товаров	
умышленные изменения договоров	большое количество дополнительных соглашений к основному договору поставки
нарушение договора в ходе реализации, в том числе по срокам оплаты	несоответствие зафиксированных условий и фактических поставок

Рассмотрение случаев и практики коррупции является первым шагом к возможной будущей количественной оценке коррупционных рисков в сфере государственных закупок.

Обобщение практики функционирования системы управления государственными тендерными закупками, позволяет утверждать, что в большинстве случаев правительственному учреждению поручено агрегировать часто используемые и несложные товары и осуществлять закупки этих товаров централизованно (GSA в Соединенных Штатах, Hansel в Финляндии, BBG в Австрии, Consip в Италии, OGC в Великобритании, SKI в Дании). Однако, стандартной модели институциональной и организационной структуры централизованной формы системы закупок не существует. Выбор оптимальной степени централизации должен определяться на основе преимуществ для каждого товара и организационной структуры. Обычно определение практических выгод с

точки зрения соотношения цены и качества определяет выбор между одним закупочным центром или несколькими закупочными центрами, специализирующимися на закупке определенных товаров или услуг (например, медицинского оборудования или фармацевтических препаратов).

Размещение закупочного центра может происходить, как по территориальному признаку, так и по функциональному (система соглашений между государственным заказчиком и исполнителем с целью обеспечения обоснованных потребностей в необходимых товарах, работах, услугах, запланированных в составе расходов государственного бюджета на основе проведения конкурентных способов закупок) [24; 330].

Организация функционирования закупочного центра напрямую зависит от методов осуществления государственных тендерных закупок (таблица 2.2).

Таблица 2.2 – Методология организации функционирования закупочных центров [разработано автором [170, с. 186-187]]

Метод	Сущность метода	Преимущества и недостатки
1	2	3
Закупка товара одной партией (оптовая закупка)	Осуществляется поставкой товаров одной крупной партией	Преимущества: простота оформления документов, гарантии поставки всей партии, повышенные торговые скидки, небольшой документооборот, связанный с заказом. Недостатки: большая потребность в запасах и складских помещениях, медленная оборачиваемость капитала – эффект замораживания финансовых средств, негибкость ценового фактора, большие потери от порчи материала при хранении

Продолжение таблицы 2.2

1	2	3
Регулярные закупки мелкими партиями	Покупатель заказывает необходимое количество товаров, которое поставляется ему партиями в течение определенного периода	Преимущества: ускоряется оборачиваемость капитала, поскольку товары оплачиваются по мере поступления отдельных партий; достигается экономия площади складских помещений; сокращаются расходы на документирование поставки, поскольку оформляется только заказ на всю поставку. Недостатки: вероятность заказа чрезмерного количества товаров; необходимость оплаты всего количества товаров, определенного в заказе
Регулярные закупки (ежедневные, ежемесячные) по котировочным данным	Используется при закупке недорогого товара, который быстро используется. Регулярно составляются котировочные ведомости, в которых указываются: полный перечень товаров, количество товара на складе, необходимое количество товаров	Преимущества: ускоренная оборачиваемость капитала, низкие затраты на хранение и складирование, низкие потери от порчи товаров при хранении, отсутствие дополнительного обслуживающего персонала, своевременность поставок. Недостатки: зависимость от поставщика, постоянный учет товаров; большие трудозатраты, большой документооборот на заказ

Продолжение таблицы 2.2

1	2	3
Получение товаров по мере необходимости	<p>Поставщик выполняет заказ мелкими партиями, при этом в заказе количество товара определяется не точно, а приблизительно, поставка каждой мелкой партии осуществляется при согласовании с заказчиком, оплачивается не то количество, которое было оговорено в договоре о поставке, а то, которое было действительно получено при согласовании, по истечении срока договора заказчик не должен принимать и оплачивать товары, которые еще только должны быть поставлены</p>	<p>Преимущества: отсутствие жестких обязательств по покупке определенного количества товаров, возможность корректировки договора о заказе; ускоренный оборот капитала; минимальный документооборот, связанный с осуществлением связи с поставщиком, необходимость минимального количества складских помещений</p>

Продолжение таблицы 2.2

1	2	3
Закупка товара с немедленной приемкой-передачей	Применяется только для тех товаров, которые редко используются и нужны в производстве. В этом случае заказ формируется сразу и вывозится со складов поставщиков на склады заказчика	Недостаток: увеличение затрат, связанных с оформлением необходимой документации для заказа, измельчение заказа, необходимость налаживания связей со многими поставщиками

Каждый из обозначенных методов может использоваться в зависимости от вида товара и срочности удовлетворения потребностей.

Обзор мирового опыта в области формирования системы управления государственными тендерными закупками, свидетельствует о значительном количестве преимуществ, которые могут возникнуть в результате одновременного использования централизованной и децентрализованной форм ее организации. Так, тщательно разработанные стратегии централизованных закупок способны снизить общую стоимость государственных тендерных закупок как за счет достижения более низких закупочных цен, так и за счет оптимизации процессов закупок, что снижает операционные издержки. Финансовые выгоды могут возникнуть при размещении более крупных заказов на одни и те же товары или услуги, поскольку поставщики, предлагают более низкие цены на оптовые закупки, особенно для стандартных товаров и расходных материалов, таких как канцелярские принадлежности, офисное оборудование, топливо, медикаменты, продукты питания. В случае с государственными тендерными закупками более низкие цены и высокий спрос не является простым результатом оптовых закупок. Несмотря на

то, что предельные издержки производства и риск для поставщика могут быть снижены при заключении контракта на большое количество товаров и услуг, существуют и другие экономические выгоды. Высокая покупательная способность закупочного центра позволяет оптимизировать базу поставок и снизить накладные расходы. Такая организация поставок, в рамках государственных тендерных закупок, также позволяет добиваться изменений в организации работы поставщика на государственный тендерный рынок и стимулирует его внедрять более эффективные методы производства, что еще больше снижает затраты.

В качестве реакции на консолидацию поставок, централизованная координация закупок в наиболее формализованных аспектах подготовки документации, рекламы, процедур раскрытия и оценки заявок приводит к большей согласованности, надежности и эффективности процесса государственных тендерных закупок, тем самым значительно снижая риск возникновения противоречий между государственными заказчиками и поставщиками на государственный тендерный рынок и последующих судебных разбирательств на любом этапе цикла государственных тендерных закупок. Такая организация управления системой государственных тендерных закупок выгодна, как закупающим организациям, так и участникам торгов, поскольку обеспечивает большую определенность и согласованность – эффективность по сравнению с системой, управляемой любым количеством сотрудников по закупкам, которая рискует стать фрагментированной и непоследовательной.

Централизованные усилия оправдываются необходимостью установления технических стандартов для систем информационных технологий и приложений компьютерного программного обеспечения в государственном секторе и для установления экологических стандартов для включения в технические спецификации и контракты с поставщиками.

Консолидация закупочного потенциала, особенно для специализированных оптовых государственных закупок фармацевтических препаратов, оборудования для информационных технологий, где есть преимущества в наращивании и сохранении знаний о закупках и опыта эффективно влияют на пропускную

способность государственных тендерных закупок. Задача сделать это в масштабах всей страны, характерная для децентрализованной формы организации системы управления государственными тендерными закупками, часто является сложной и требует дорогостоящей программы обучения. Нарращивание и сохранение потенциала в конкретном центральном подразделении имеет определенные краткосрочные преимущества, которые могут быть использованы более полно в долгосрочной перспективе.

Централизация может повысить эффективность государственных тендерных закупок в стратегических секторах, таких как оборона и здравоохранение. Централизованные закупки, используемые для крупных государственных тендерных закупок фармацевтических препаратов и продуктов питания в фиксированном количестве, приводят к экономии и эффективности. Медицинское оборудование также рекомендуется закупать централизованно отчасти для того, чтобы воспользоваться преимуществами многократных единичных закупок, но в первую очередь потому, что экспертные знания для закупки специализированного медицинского оборудования вряд ли будут доступны или их будет легко обслуживать экономически эффективным способом на более низких административных уровнях системы здравоохранения. Централизованные закупки также позволяют создавать сети для более качественного и экономичного послепродажного обслуживания при больших объемах. И наоборот, централизованные закупки могут представлять значительные риски с точки зрения принципов эффективности, поскольку это может привести к закупкам ненадлежащих товаров и услуг, когда конкретные, подробные требования всех государственных учреждений-конечных пользователей не могут быть приняты во внимание. Отсутствие права собственности на централизованные закупки товаров децентрализованными агентствами, которые в значительной степени реализуют государственную программу, также является недостатком такой формы организации системы управления государственными тендерными закупками. Другим недостатком является меньшая оперативность в удовлетворении срочных потребностей в товарах, работах и услугах в чрезвычайных ситуациях. Ошибки,

допущенные при централизованных закупках при выборе ненадлежащих товаров и услуг, могут повлиять на рост объема закупок и привести к значительным растратам и перерасходу средств государственного бюджета.

Чрезмерная централизация может восприниматься как поощрение коррупции, повторяющееся взаимодействие может способствовать возникновению личной заинтересованности между государственными заказчиками и поставщиками на государственный тендерный рынок и проявляться в форме фаворитизма посредством лоббирования (не обязательно коррупции). Кроме того, большие объемы закупаемых товаров могут привести к дискриминации малых и средних предприятий, у которых нет экономических возможностей предложить наилучшее соотношение цены и качества.

Таким образом, необходима рациональная комбинация централизованной и децентрализованной формы организации управления государственными тендерными закупками (рисунок 2.2).



Рисунок 2.2 – Распределительная форма организации управления государственных тендерных закупок [разработано автором]

В данном случае целесообразно сочетание уполномоченных органов государственной власти в профильных сферах и отраслях экономики вместе с тендерными комитетами государственных заказчиков, которые согласуют с ними процедуры и технологии государственных тендерных закупок.

В любом случае взаимодействие управляющей и управляемой подсистем должно происходить по принципу прямой и обратной связи, что обуславливает необходимость исследований специфики функционирования распределительной формы управления государственными тендерными закупками.

2.2. Специфика функционирования рациональной формы управления государственными тендерными закупками

На современном этапе развития государственные закупки становятся важным элементом государственного финансового регулирования и, в силу своей специфики, обеспечительной подсистемой национальной экономики, выполняющей роль резервирования и удовлетворения населением запросов потребления товаров и услуг первой необходимости. Система государственных закупок также осуществляет сильное влияние на экономику, как инструмент стабилизации ее роста, сосредоточения базовых ресурсов, научного и производственного потенциалов для достижения стратегических целей комплексного социально-экономического развития территорий. Поскольку закупки за бюджетные средства осуществляются исключительно на основе государственного заказа, формируемого потребностями органов государственного управления, государственных структур и государственных предприятий. Посредством размещения и выполнения государственных заказов формируется рынок государственных тендерных закупок. Инструментом рынка государственных тендерных закупок выступает государственный контракт, обеспечивающий установление тесных финансово-экономических и производственных связей государственного заказчика с субъектами хозяйствования различных форм собственности – поставщиками на государственный тендерный рынок. Сама же система государственных контрактов при должной организации становится эффективным регулятором рыночных отношений.

Организационно-институциональные связи системы государственных тендерных закупок реализуются через согласование зачастую диаметрально противоположных интересов субъектов процедуры государственных тендерных закупок. С точки зрения теории систем, субъектами системы выступают: участники

(государственные заказчики и поставщики на государственный тендерный рынок), организаторы (государственные органы законодательной власти, тендерные комитеты государственных заказчиков, специализированные закупочные центры), контролирующие органы (уполномоченный орган по закупкам за государственные (бюджетные) средства и связанные министерства и ведомства). Элементами управления в системе государственных тендерных закупок классически выступают: определение целесообразности закупок, регламентирование, планирование, проведение (осуществление) и контроль. Государственные заказчики ориентированы на удешевление закупочной стоимости при условии соблюдения минимальных требований к предмету закупки. Поставщики на государственный тендерный рынок – в широком информировании и прозрачности процесса закупки. Организаторы процесса – в развитии конкурентного рынка и регулировании внутренних цен. Контролирующие органы – в рациональном использовании бюджетных средств и их максимальной экономии при удовлетворении общественных потребностей.

В совокупности уравнивание интересов субъектов системы государственных тендерных закупок превращают процесс закупки в инструмент безрискового инвестирования бюджетных средств в производственный процесс. Однако, следует отметить, что безрисковым такое инвестирование становится при условии должной организации. Таким образом, базовым субъектом системы становятся ее организаторы. Каждый из элементов управления системы государственных тендерных закупок координируется одним или несколькими субъектами системы: определение целесообразности закупок – государственные заказчики; регламентирование – организаторы; планирование – контролирующие органы; проведение (осуществление) – тендерные комитеты государственных заказчиков, специализированные закупочные центры, поставщики на государственный тендерный рынок; контроль – перекрестный межсубъектный.

Поскольку институциональная структура системы государственных тендерных закупок выполняет следующие функции: обеспечение удовлетворения общественных потребностей; создание условий воспроизводства общественных

благ и продукции; формирование благоприятного инвестиционного климата территорий; стимулирование отдельных категорий субъектов хозяйствования; регулирование цен, уровня конкуренции, уровня безработицы; экономии бюджетных средств; перманентной структурной перестройки экономики на основе инновационных способов решения цикловых проблем [266; 302; 308], то и взаимодействие субъектов системы государственных тендерных закупок также требует организационного подхода в части жесткого регламентирования.

Регламентирование закупочной деятельности включает многоуровневую нормативно-правовую базу и обратные связи субъектов системы. Нормативно-правовая база призвана установить параметры системы, их количественное и качественное измерение, что обеспечит прозрачность процедуры закупки, широкое информирование и единое понимание правил закупочной деятельности. По сути, нормативно-правовая система выступает точкой равновесия интересов, потребностей и возможностей субъектов системы государственных тендерных закупок. Учитывая тесную взаимосвязь элементов управления системы государственных тендерных закупок, немаловажную роль играют обеспечивающие подсистемы: информационно-коммуникативная (механизмы, инструменты и средства формирования, сбора, хранения, обработки и передачи информации); рыночный мониторинг цен, конъюнктуры рынка, технологий; аналитические центры (выработка механизмов и инструментария взаимодействия государственных структур с представителями бизнеса, госструктур и бизнеса с обществом). В этой связи следует отметить положительный опыт Российской Федерации в построении системы государственных тендерных закупок, где на территориальном уровне инфраструктура рынка государственных заказов формируется на основе механизма взаимодействия субъектов контрактных отношений. Базовыми организационными элементами инфраструктуры в РФ являются управляющие центры (комитеты); торги (конкурсы) и сопутствующие им специальные структуры; информационно-аналитические системы (специальные сайты, базы данных, реестры, постоянно действующие выставки, специализированные печатные и электронные информационные издания); учебно-

научные организации; сеть консультирующих фирм; финансовая система гарантий; некоммерческие структуры по защите своих прав и интересов участников государственного тендерного рынка.

По мнению отдельных исследователей [49; 83] элементами инфраструктуры государственных тендерных закупок выступают: институциональная инфраструктура, представленная нормативной правовой базой, регулирующей взаимоотношения субъектов системы; государство, в лице заказчиков, в т.ч. органы государственной власти, государственные корпорации, государственные унитарные предприятия и т.д.; органы мониторинга (Министерство финансов), аудита (Счетная палата), ведомственного (Федеральная антимонопольная служба и Счетная палата), внутреннего (государственный заказчик) и общественного контроля; предпринимательство в лице исполнителей государственных контрактов (коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели); образовательные и научные организации (ВУЗы, организации ДПО, тренинги и семинары); цифровая и информационная инфраструктура (интернет, единые информационные системы, электронные торговые площадки) [392]. Представленный перечень элементов инфраструктуры, хоть и содержит определенную методологическую неточность, однако подтверждает наличие таких базовых элементов инфраструктуры, как: специализированные образовательные и научные организации, обеспечивающие подготовку кадров для сферы государственных тендерных закупок; цифровая и информационная платформы, призванные обеспечить обмен информацией, ее сбор, хранение и первичную обработку; общественный контроль.

Как и в других системах, элемент обратной связи очень важен для надежной системы государственных тендерных закупок. Постоянно оценивая то, что требуется для работы всей системы государственных тендерных закупок, что с ней происходит и какие результаты она дает, управляющая подсистема государственных тендерных закупок должна вносить необходимые корректировки. Именно обратная связь может указывать на необходимость корректировки или улучшения во всех элементах системы государственных тендерных закупок. В

некоторых случаях обратная связь может указывать на то, что подзаконные акты, политика в области государственных тендерных закупок, стандарты закупочных систем более не являются актуальными или подходящими, и необходимы корректировки или реформы. В других случаях обратная связь может свидетельствовать о том, что система и механизм государственных тендерных закупок работают неэффективно и нуждается в улучшении в таких областях, как оперативные платежи, использование новых технологий, таких как электронные закупки и закупочные процедуры в целом [385].

Отзывы обычно поступают от специалистов по закупкам, которые отмечают неприменимость для осуществления государственных тендерных закупок отдельных нормативных актов, противоречивость положений в нормативных актах смежных ведомств, а также отсутствие целостности закупок ввиду сложного трактования нормативной правовой базы, ее регулирующей.

До сих пор на уровне предприятий-заказчиков сохраняется проблема организационного характера: комитеты по закупкам формируются из числа штатных сотрудников данных предприятий матричным способом. А ввиду того, что подавляющее большинство заказчиков являются представителями бюджетной сферы (учреждения образования, здравоохранения, исправительные учреждения, администрации городов и районов) не имеющими в своей структуре экономических и финансовых служб, соответственно, не имеющими представление о бюджетном планировании, но обязанные осуществлять такое планирование в рамках закупок за бюджетные средства, то возникает проблема нежелания выполнять такого рода работы членами самого комитета (еще и на добровольных началах). Что, в свою очередь, негативно сказывается на качестве исходящей конкурсной документации, и, как следствие, ее непонимание участниками и низкий интерес к самой закупке. Решение данной проблемы возможно через создание единых центров закупок, организуемых при профильных министерствах и ведомствах, на базе которых формируются комитеты по закупкам из числа квалифицированных кадров, работа которых заключается исключительно в проведении процедур и оплачивается соответственно.

Обратная связь может быть предоставлена внешними правительственными организациями, такими как законодательные органы, надзорные и контролирующие органы и специальные исследовательские комиссии, комитеты или группы. Например, в Великобритании, для того чтобы у поставщиков на государственный тендерный рынок было время для ответа и поиска эффективного средства правовой защиты в случае нарушения правил, официальное предконтрактное обсуждение и требование о приостановке работы, в нормативную базу в 2015 году были введены «Правила контрактной работы», устанавливающие 10-дневный срок для предоставления проигравшим участникам торгов информации об относительных преимуществах и характеристиках выигравшего предложения, о личности участника торгов и подробностей о том, когда закончится период ожидания. Основанием послужило судебное решение по обращению участников государственного тендерного рынка. Как заявил Суд первой инстанции в деле *Strabag Benelux NV v Council of the European Union* (Case T-183/00) ECR II-138, параграфы 54-58: «Обоснование, которому следовал орган, применивший данные требования, должны быть раскрыты ясно и недвусмысленным образом, чтобы, с одной стороны, заинтересованные лица были осведомлены о причине этого требования и тем самым дать им возможность защитить свои права и, с другой стороны, дать возможность суду осуществить свою надзорную юрисдикцию» [416].

Еще одним источником обратной связи являются исследования в области закупок. Однако, исследования государственных тендерных закупок, особенно на государственном и местном уровнях, обычно пренебрегают, на что указывают выводы аналитических отчетов «... законопроектом предусмотрено сокращение количества конкурентных способов определения поставщика ... Тогда как результаты мониторинга закупок, проводимого Высшей школой экономики с 2014 г., указывают на то, что линейку способов определения поставщика, наоборот, необходимо расширять...» [276, с. 60]. На сегодняшний день исследования в области государственных тендерных закупок имеют низкий приоритет из-за ограничений по персоналу и финансированию. Только Министерство обороны

имеет исследовательские центры. Гражданские ведомства, несмотря на высокую заинтересованность, имеют ограниченные или вообще не имеют кадровых ресурсов или средств для проведения исследования государственных тендерных закупок [384].

В целом, кадровое обеспечение системы государственных тендерных закупок осуществляется каждым государством планомерно, согласно потребностям экономики в специалистах данной сферы и профиля подготовки. Специализированные вузы занимаются подготовкой специалистов по программам высшего образования в рамках государственного заказа. Потребность в указанных специалистах в государственном секторе варьируется в зависимости от формы организации управления государственными тендерными закупками. Количество специалистов по закупкам, в которых будет нуждаться государственный сектор, от централизованной модели через распределительную к децентрализованной будет возрастать по отношению к количеству специалистов данной сферы в негосударственном секторе. На сегодняшний день потребность в таких специалистах невелика, зачастую работодатель отдает предпочтение найму специалиста с квалификацией по другому направлению и дополнительным образованием в сфере закупок. Кроме того, большинстве стран мира активно проводится повышение квалификации и переподготовка кадров для обслуживания системы государственных тендерных закупок по программам дополнительного образования. Такие программы направлены на ознакомление слушателей (членов комитетов по государственным закупкам, специалистов контрактной системы, участников процедур закупок и прочих заинтересованных лиц) с правовой базой в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд государства, особенностями практической реализации требований законодательства, регулирующего указанное направление. Данный подход направлен на формирование паттерна экономического мышления участников закупочной деятельности, что весьма благотворно влияет на качество самой деятельности участников процесса закупки.

Например, Во Франции и ряде стран Европейского Союза образование в этой сфере контролируется на уровне Правительства. Там есть специальные обучающие

центры, которые финансируются правительством из целевых средств, образовательные программы тоже согласуются на уровне правительства. В большинстве стран постсоветского пространства такого системного подхода нет – многие закупщики обучаются за свой счет [254].

В Российской Федерации разработаны образовательные программы по государственным закупкам (ФЗ-223 и ФЗ-44). По программам дополнительного образования проводится обучение в сфере государственных закупок в РАНХиГС при президенте РФ и Высшей школе экономики. Комплексные программы, сочетающие теорию и обучение управленческим навыкам, предлагает Государственная академия им. Н. П. Пастухова, Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий МГУ им. М. В. Ломоносова и другие. Программа обучения предусматривает лекционные, практические занятия, семинары, деловые игры, тренинги, разбор конкретных примеров (кейс-стади), самостоятельную работу слушателей, консультации по вопросам подготовки аттестационной работы, проведение круглого стола в конце обучения. Среди основных компетенций, приобретаемых студентами и слушателями, следует отметить: знание специфики закупаемой продукции, навыки по оперативному и стратегическому планированию, переговорные навыки, умения находить новые решения, навыки оптимизации процессов закупки, умения разбираться в техническом задании и технических требованиях, навыки оценки предложений поставщиков, знание основ гражданского и коммерческого права, методов ценообразования, форм договоров купли-продажи, навыки анализа рынка и много другое [252]. Как видно, перечень компетенций достаточно обширен и диктуется уровнем развития национальной экономики, а соответственно и потребностей в специалистах данной сферы.

В США университеты готовят специалистов в сфере государственных закупок как в гражданском секторе, так и в военном. Главными в гражданской сфере считаются Институт федеральных закупок (Federal Acquisition Institute) (далее – FAI) и Национальный институт государственных закупок (National Institute of Governmental Purchasing) (далее – NIGP), в военной – Университет оборонных

закупок (Defense Acquisition University) (далее – DAU). Институт федеральных закупок был создан в 1976 году в соответствии с Законом об Управлении федеральной закупочной политики. На него возложена обязанность содействовать и способствовать развитию кадров в сфере федеральных закупок. FAI содействует развитию карьеры и стратегическому управлению человеческим капиталом для сотрудников отдела закупок. FAI координирует свою деятельность с такими организациями, как Управление федеральной закупочной политики, Совет главных специалистов по закупкам и Межведомственный совет по управлению карьерой в сфере закупок для разработки и реализации стратегий, направленных на удовлетворение потребностей нынешнего и будущего персонала в сфере закупок. Совместно со своими партнерами FAI стремится обеспечить доступность исключительного обучения, предоставить убедительные исследования, содействовать профессионализму и улучшить управление персоналом в сфере закупок [374]. Национальный институт государственных закупок был создан в 1944 году с целью развития, поддержания и продвижения профессии специалиста по государственным закупкам посредством первоклассных образовательных и исследовательских программ, профессиональной поддержки, технических услуг и адвокационных инициатив, которые приносят пользу членам организации и другим важным заинтересованным сторонам. NIGP стремится возвысить профессию с помощью новаторских методов, которые включают в себя передовое содержание с использованием новейших технологий, гибкое развитие лидерства и индивидуальное карьерное обучение, которое дает возможность специалистам по закупкам внести позитивные изменения на работе, в своих сообществах и в мире [398]. Университет оборонных закупок был создан с целью подготовки кадров для отдела закупок Министерства обороны США, обеспечения глобальной среды обучения для подготовки квалифицированных специалистов в области закупок, требований и действий в чрезвычайных ситуациях, которые обеспечивают и поддерживают эффективные и доступные возможности ведения боевых действий. Помимо сертификационных курсов, DAU может предоставлять как виртуальную, так и очную поддержку с помощью экспертов для решения проблем в области

оборонного комплектования. DAU предоставляет консультации по вопросам закупок, индивидуальные тренинги и семинары, чтобы достичь желаемых результатов в области государственных закупок. Консультационная помощь осуществляется по направлениям: оценка стоимости бизнеса и финансовое управление; заключение контрактов; инженерное и техническое управление; логистика жизненного цикла; управление программами; приобретение программного обеспечения; испытания и оценка [367].

В Донецкой Народной Республике подготовка специалистов для устранения кадрового дефицита сферы государственных тендерных закупок началась в августе 2016 на базе Донецкого Республиканского центра повышения квалификации работников органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных предприятий, учреждений и организаций. Это была «Программа повышения квалификации по теме «Организация проведения закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике». В декабре 2016 года такой подготовкой специалистов, но уже в новом формате стало заниматься Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Была разработана «Дополнительная профессиональная программа «Организация проведения закупок товаров, работ и услуг предприятиями, организациями за бюджетные средства» (далее – Программа). Обучение по Программе позволяет повысить уровень квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, достаточного для соблюдения требований законодательства в части поддержания необходимой квалификации кадров и качественного выполнения процедур организации закупок.

При реализации Программы у слушателей формируются:

- общекультурные компетенции;
- общепрофессиональные компетенции – готовность к коммуникации в устной и письменной формах на русском и иностранном языках для решения задач профессиональной деятельности, готовность самостоятельно принимать

профессиональные решения на основе использования законодательных и нормативных актов, знания теории и практики хозяйственной деятельности;

- профессиональные компетенции – способность анализировать, систематизировать и использовать различные источники информации для проведения финансово-экономических расчетов, самостоятельно применять методы обработки документов, накопления информации в регистрах синтетического и аналитического учета, формировать статистическую, налоговую и финансовую отчетность, способность проводить финансовые расчеты относительно реальных потребностей в средствах для обеспечения текущей финансово-хозяйственной деятельности предприятия, способность контролировать законность и экономическую целесообразность хозяйственных операций и процессов, сохранность ресурсов и их эффективное использование, способность обеспечить организацию работы по исполнению разработанных и утвержденных бюджетов, стратегических, тактических и оперативных планов субъектов хозяйствования, способность формировать, оценивать, контролировать и совершенствовать систему организации и управления торгово-закупочной и сбытовой деятельностью предприятия на различных типах рынков.

Для реализации Программы привлекаются педагогические, научно-педагогические работники в сфере управления, права, экономики и финансов, а также практики органов государственного управления.

Общее руководство научным и практическим содержанием программы осуществляет Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики.

За первые три года реализации Программы было подготовлено 5 425 специалистов, динамика подготовки кадров для сферы государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике в разрезе профессиональной направленности по основному месту работы представлена в таблицах 2.3-2.6.

Таблица 2.3 – Подготовка кадров для сферы государственных тендерных закупок в ДНР в 2016 году [составлено автором на основе внутренней документации]

Категория слушателей	сентябрь		октябрь		ноябрь		декабрь		итог	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Количество слушателей: в т.ч.	486	-	871	-	685	-	336	-	2378	100
руководители предприятия	63	13	106	12	72	11	33	10	274	12
специалисты финансовой сферы	79	16	163	19	103	15	51	15	396	17
специалисты юридической сферы	34	7	47	5	40	6	10	3	131	6
иные специалисты, служащие, рабочие	310	64	555	64	470	69	242	72	1577	66

Таблица 2.4 – Подготовка кадров для сферы государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике в 2017 году [составлено автором на основе внутренней документации]

Категория слушателей	1 квартал		2 квартал		3 квартал		4 квартал		год	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Количество слушателей: в т.ч.	912	-	911	-	245	-	1024	-	3092	100
руководители предприятия	68	7	62	7	19	8	45	4	194	6
специалисты финансовой сферы	183	20	202	22	77	31	186	18	648	21

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
специалисты юридической сферы	48	5	46	5	6	2	47	5	147	5
иные специалисты, служащие, рабочие	613	67	601	66	143	58	746	73	2103	68

Таблица 2.5 – Подготовка кадров для сферы государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике в 2018 году [составлено автором на основе внутренней документации]

Категория слушателей	январь		февраль		март		год	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Количество слушателей: в т.ч.	60	-	128	-	120	-	308	100
руководители предприятия	1	2	4	3	7	6	12	4
специалисты финансовой сферы	8	13	35	27	33	28	76	25
специалисты юридической сферы	1	2	10	8	8	7	19	6
иные специалисты, служащие, рабочие	50	83	79	62	72	60	201	65

Таблица 2.6 – Подготовка кадров для сферы государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике в разрезе основного вида профессиональной деятельности в 2016-2018 гг. [составлено автором на основе внутренней документации]

Основной вид профессиональной деятельности слушателей	2016 год, %	2017 год, %	2018 год, %
руководители предприятия	12	6	4
специалисты финансовой сферы	17	21	25
специалисты юридической сферы	6	5	6
иные специалисты, служащие, рабочие	65	68	65
Всего	100	100	100

Динамика подготовки кадров для сферы государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике отражает потребности экономики в специалистах данной сферы.

Немаловажным элементом инфраструктуры государственных тендерных закупок выступают электронные торговые площадки (Приложение Д), единые информационные системы (Приложение Е) и веб-порталы уполномоченных органов государственного управления в сфере государственных тендерных закупок, обеспечивающие связь между государственными заказчиками и поставщиками на государственный тендерный рынок, а также координацию управляющего воздействия органов государственного управления в сфере государственных тендерных закупок при осуществлении функций анализа и контроля в системе управления государственными тендерными закупками.

Электронная торговая площадка (далее – ЭТП) представляет собой открытый интернет-ресурс, обеспечивающий автоматизацию деятельности, по размещению заявок и предложений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг поставщиками и производителями для нужд государственных заказчиков и получения информации о них поставщиками на государственный тендерный рынок. Это самостоятельная система (программно-технический комплекс), которая может быть сопряжена в части электронного обмена информацией с действующим веб-порталом уполномоченного органа в сфере государственных тендерных закупок. Целями функционирования ЭТП являются: стимулирование добросовестной конкуренции, продвижение и содействие позиционированию на рынке национальных производителей, содействие импортозамещению, привлечение субъектов малого и среднего предпринимательства на государственный тендерный рынок [4], повышение оперативности и качества взаимодействия всех участников государственного тендерного рынка. Задачами, которые решаются в процессе функционирования ЭТП являются: осуществление эффективной закупки или продажи товаров, работ и услуг; выбор оптимального предложения; быстрый поиск и прямое взаимодействие государственных заказчиков и поставщиков на государственный тендерный рынок; доступ к

широкому спектру актуальной информации о структуре государственного тендерного рынка; мониторинг существующего спроса и предложения на государственном тендерном рынке.

Функционал ЭТП предполагает наличие открытой части ЭТП и личного кабинета пользователя ЭТП. Открытая часть ЭТП – информация и сервисы ЭТП, доступ к которым имеют любые лица, независимо от наличия регистрации/аккредитации на ЭТП. Личный кабинет пользователя ЭТП – это специальные функции ЭТП, которые обеспечивают создание, просмотр, обновление, обработку и обнародование информации о закупках (для государственных заказчиков), предлагаемых товарах, работах, услугах, ценах на них, а также подача заявок и участие в электронных формах государственных тендерных закупок (для поставщиков на государственный тендерный рынок).

Меню открытой части ЭТП предоставляет доступ к просмотру следующих информационно-справочных разделов: реестры (просмотр реестра государственных заказчиков, поставщиков на государственный тендерный рынок, номенклатуры и цен, договоров); закупки (просмотр планируемых и текущих государственных тендерных закупок; электронный магазин (просмотр всех закупок, объявленных юридическими лицами-участниками ЭТП); мониторинг (просмотр сводной аналитической информации о государственных тендерных закупках, объявленных на ЭТП, в разрезе государственных заказчиков, бюджетных периодов, номенклатуры товаров, работ и услуг); помощь (доступ к инструкциям, часто задаваемым вопросам по работе на ЭТП).

Меню личного кабинета предоставляет доступ к следующим разделам и функциям ЭТП: реестры (просмотр реестра государственных заказчиков, поставщиков на государственный тендерный рынок, номенклатуры и цен, договоров); электронный магазин – просмотр всех закупок, закупок за бюджетные средства; закупки за бюджетные средства (сервис для государственных заказчиков, который включает размещение планов закупок и изменений к ним, обнародование объявлений-заявок о проведении электронных тендерных закупок с финансированием за бюджетные средства, справочник-классификатор закупаемой

продукции); портфель заявок (сервис для государственных заказчиков и поставщиков на государственный тендерный рынок по размещению объявлений об электронных формах государственных тендерных закупок, подаче заявок на участие в них, доступ к текущим и архивным государственным тендерным закупкам данного участника ЭТП, доступ к архиву договоров данного участника ЭТП); каталог номенклатуры (сервис для поставщика на государственный тендерный рынок по ведению каталога поставляемой им номенклатуры товаров, работ, услуг с возможностью актуализации (обновления цен, информации о доступности); управление профилем (регистрационными сведениями и настройкой уведомлений, рассылок); помощь (доступ к инструкциям, часто задаваемым вопросам по работе на ЭТП).

Единая информационная система (ЭТП и веб-портал уполномоченного органа в сфере государственных тендерных закупок) предполагает:

- интеграцию по следующим направлениям: взаимодействие с базами данных налоговых органов, Пенсионного фонда и фондов социального страхования в целях обмена информацией для осуществления мониторинга и контроля в сфере бюджетных закупок; формирование отраслевых потребностей с целью оптимального планирования и эффективного осуществления процедур государственных тендерных закупок; внедрение функционала закупок малого объема с активным привлечением к участию в процедурах субъектов малого бизнеса; внедрение доступа к электронным банковским сервисам через ЭТП;

- создание универсальных сервисов взаимодействия сторон закупочного процесса, стандартизацию и унификацию информационного обеспечения и документального сопровождения государственных тендерных закупок, разработку шаблонных требований к предмету закупки и поставщикам на государственный тендерный рынок во избежание применения недостаточных или избыточных условий, не имеющих практической обусловленности, а также для исключения применения требований, прописанных под определенного участника.

- автоматизация функций и расширение возможностей контроля закупок с применением блокирующих, уведомительных и аналитических сервисов

посредством внедрения в Единую информационную систему точек автоматизированного контроля закупок: запрет выбора процедуры, отличной от установленной, в отношении предметов закупки, включенных в обязательный перечень для их проведения; блокировка формирования новых объявлений о государственных тендерных закупках в отсутствие заполнения обязательной информации по предыдущим состоявшимся процедурам государственных тендерных закупок; уведомительный контроль в случае нарушения сроков проведения процедур и заключения договоров; уведомительный контроль в случае превышения в предложении победителя процедуры государственной тендерных закупок цены за единицу товара над установленной предельно допустимой ценой [286]; контроль исполнения планов закупок;

- автоматизация функций и расширение возможностей мониторинга: сравнительный анализ результатов электронных форм государственных тендерных закупок в сопоставлении с результатами по аналогичным предметам закупки в аналогичном периоде с возможностью группировки по предметам закупки, заказчикам, местам поставки и т.д.; осуществление расчета экономии, эффективности закупок на основании встроенных алгоритмов вычисления и оценки; сигнализация о выявлении косвенных признаков картельного сговора (регулярно низкая конкурентность определенных процедур, систематическое однообразие состава участников и результатов определенных государственных тендерных закупок); встроенная функция анализа результатов состоявшихся государственных тендерных закупок, которая позволяет выявлять процедуры государственных тендерных закупок и участников государственного тендерного рынка, подлежащих особому вниманию с точки зрения применения антидемпинговых мер.

Целевой эффект от функционирования ЭТП: систематизация, упорядочение и ускорение процесса закупки; простота и удобство организации процедур государственных тендерных закупок; минимизация влияния «человеческого фактора», установление своеобразного стандарта качества проводимых закупок; содействие свободной конкуренции.

В контексте государственных тендерных закупок очень важно учитывать то, что государство представлено значительным количеством различных органов власти, которые находятся в иерархическом подчинении друг к другу. В этом случае такие органы выступают в качестве представителей интересов государства (агент-принципал). Такие отношения агента и принципала могут иметь потенциальные угрозы именно в государственных закупках, ведь их интересы могут не совпадать. Несмотря на интересы государства, агент может действовать, исходя из собственных мотивов, результатом чего будет возникновение коррупционных практик и лишних затрат. Поэтому, в случае закупок необходимы детальные процедурные правила, которые обеспечивали бы общность интересов государства принципала и его агентов и общественный контроль, как превентивная мера коррупционных проявлений.

На необходимость общественного контроля системы государственных тендерных закупок указывает исследование В.Н. Рубцова «... важнейшим способом борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок посредством мониторинга является привлечение общественности к этому процессу ... Общественный мониторинг подразумевает наблюдение за процессом государственных закупок со стороны общественных организаций, к которым относятся Общественная палата Российской Федерации, региональные и муниципальные общественные палаты, различные общественные комиссии и инспекции, общественные объединения и другие общественные организации. Поскольку общественные организации не являются частью региональной или муниципальной системы управления, они обладают большей независимостью в своих действиях, в том числе и относительно оценки коррупционных проявлений в процессе государственных закупок» [261; 403].

В нормативной правовой базе Российской Федерации [218] и Республики Татарстан за общественными объединениями, осуществляющих общественный контроль, закреплены права на осуществление следующих контрольных функций [146, с. 31]: подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок; направлять

заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона № 44-ФЗ; обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ; обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления; обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством РФ.

В любом случае процесс управления государственными тендерными закупками осуществляется уполномоченными органами государственной власти и тендерными комитетами государственных заказчиков посредством реализации в механизме государственных тендерных закупок функций планирования, организации, анализа, принятия решений и контроля. Обосновано, что от распределения полномочий между органами управления зависит степень децентрализации организационной структуры управления в системе государственных тендерных закупок. Для ее децентрализации необходимо участие тендерных комитетов государственных заказчиков и организаций инфраструктуры. Организациями инфраструктуры, представляющими интересы государственных заказчиков, выступают: центры управления и подготовки специалистов государственных тендерных закупок; организации по защите прав и гарантии обязательств поставщиков товаров и услуг; специализированные торговые площадки; информационно-аналитические и консультационные центры и т.п. В обеспечении обратной связи организации инфраструктуры частично выполняют функции анализа и контроля, результаты которых носят

рекомендательный характер. Для обеспечения устойчивой обратной связи в системе управления государственными тендерными закупками необходима иерархическая структура их организации, во главе которой должна находиться общественная палата, представляющая поставщиков, заинтересованных в государственном тендерном рынке (рисунок 2.3).

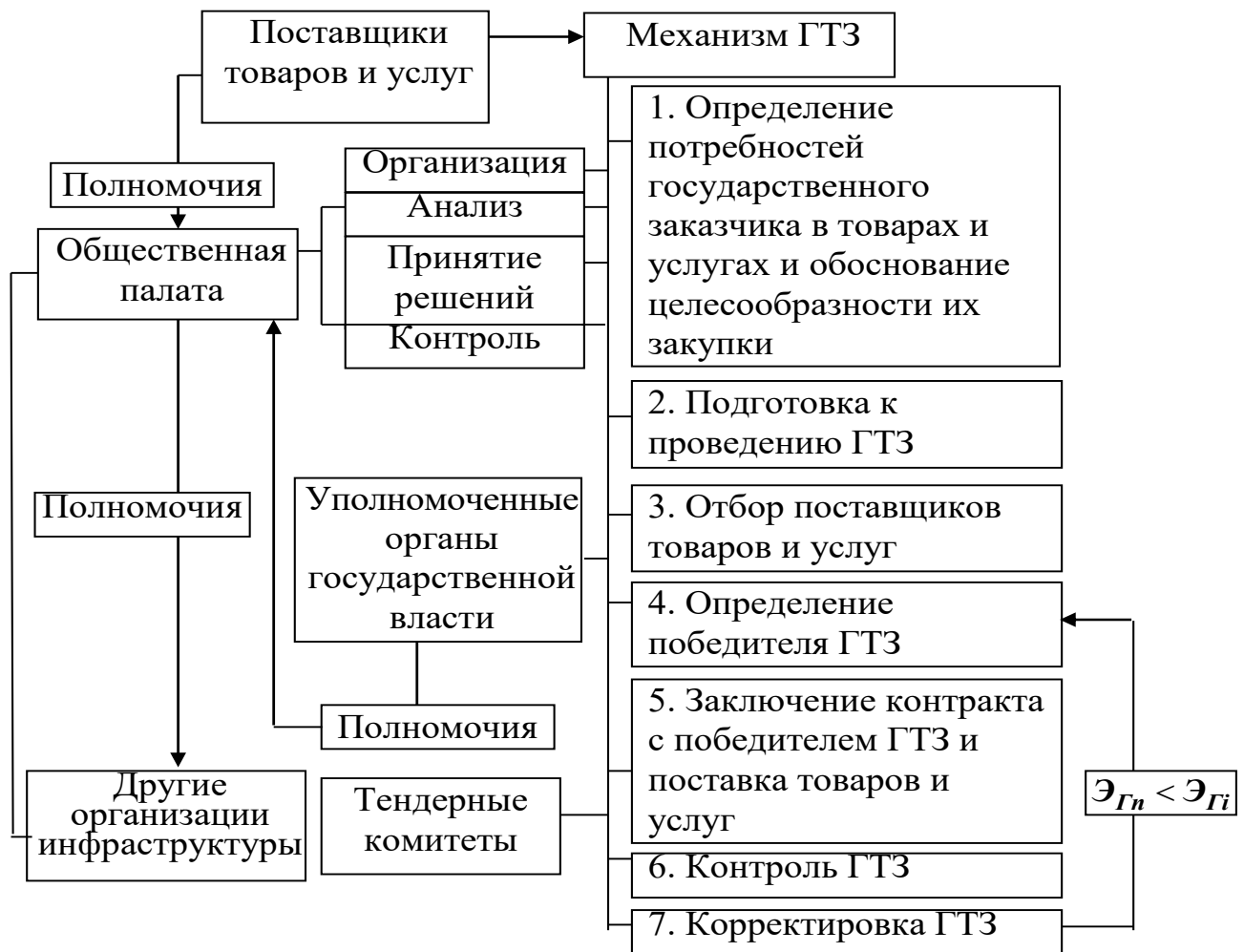


Рисунок 2.3 – Процесс управления государственными тендерными закупками [составлено автором]

При реализации функций управления организациями инфраструктуры следует наделять частью полномочий только одну из них – Общественную палату. Далее Общественная палата часть своих полномочий делегирует другим организациям инфраструктуры. То есть в данном случае необходима централизованная форма управления.

2.3. Коммуникативные механизмы в системе управления государственными тендерными закупками

Одной из важнейших характеристик отношений, которые возникают между субъектами управляемой и управляющей подсистем государственных тендерных закупок является коммуникация, под которой понимается процесс передачи определенного содержания от одного источника (индивидуального или коллективного сознания) к другому посредством символов, зафиксированных на материальных носителях.

В современной научной литературе, посвященной теории управления, коммуникация рассматривается как процесс возникновения и развития взаимодействия между индивидами, вызванный необходимостью взаимодействия, которая включает в себя информационный обмен, разработку единой стратегии действия и взаимовлияния одного индивида на другого.

При рассмотрении концептуальных основ коммуникации с точки зрения систем управления, можно обозначить приобретение процессом управления характера коммуникации. Как указывает Н.Б. Ефимочкина «новое понимание коммуникационных процессов в целом и управленческих коммуникаций в частности создает возможности для адаптации существующих систем управления к стремительно изменяющимся условиям внешней и внутренней среды» [84, с. 21].

Особую актуальность вопрос коммуникации приобретает в сфере государственного управления в области регулирования государственных тендерных закупок, ввиду того, что между субъектами управляющей и управляемой подсистемой государственных тендерных закупок возникает конфликт интересов при допуске к государственным тендерным закупкам, определении победителя конкурса государственных тендерных закупок, выявлении соответствия качества и потребительской цены товаров и услуг.

Единый подход в формулировке требований ко всем участникам государственных тендерных закупок декларирует принцип недопущения конфликта интересов между управляющей и управляемой подсистемами. Понятие «конфликт интересов» охватывает случаи, при которых должностные лица управляющей подсистемы, непосредственно участвующие в процессе закупок, оказываются в ситуации, которая угрожает конкуренции при осуществлении закупки. Так представители управляющей и управляемой подсистемы не могут быть родственниками или состоять в браке. При этом даже если фактически конфликт интересов не зафиксирован, отсутствие юридического подтверждения данного факта (недекларирование претендентом на заключение контракта этого обстоятельства) является основанием для отклонения его заявки как несоответствующей требованиям.

Конфликт интересов, в области коммуникации, между субъектами управляющей и управляемой подсистемы государственных тендерных закупок является одним из основополагающих компонентов проблемного поля управления государственных тендерных закупок, которое постоянно требует исследований в различных областях наук (экономика, социология, менеджмент, правоведение и т.д.). Указанные исследования позволили выявить необходимость в выделении взаимосвязанных коммуникативных механизмов в системе управления государственными тендерными закупками для повышения эффективности действия самой системы государственных тендерных закупок.

Опираясь на такие характеристики механизмов управления как – инструменты, средства и методы, в системе механизмов управления государственными тендерными закупками можно выделить такие основные коммуникативные механизмы:

- институционно-правовой;
- организационно-экономический;
- информационный.

Анализ указанных коммуникативных механизмов позволит усовершенствовать систему управления государственных тендерных закупок

посредством выявления проблем коммуникации и разработкой методов их решения.

Проводя исследования моделей управления государственными закупками, Я.В. Коженко и А.А. Рудковский указывают, что при «... построении эффективной модели управления государственными закупками необходимо учитывать особенности институциональной среды» [113, с. 80].

Таким образом, А.Ю. Веретенникова и Ж.К. Омонова обозначают, что под институциональной средой можно понимать «совокупность базовых институтов, в то время как институциональный механизм отражает взаимодействия институтов для достижения определенного результата» [46, с. 160].

Учитывая особенности коммуникации в системе управления государственными тендерными закупками, необходимо выделить те базовые институты самой институциональной среды, которые могут выступить инструментами институционно-правового коммуникативного механизма.

Первым инструментом можно обозначить институт собственности как системы отношений, регулирующих возможность доступа к материальным благам, посредством распределения и воспроизводства ресурсов. Необходимо учитывать так же, что в любой реальной социально-экономической системе институт собственности является базовым элементом в структуре.

Важно обозначить, что институт государственной собственности имеет значительное влияние на возможность управления системой государственных тендерных закупок. Важность указанного института, как считает Л.Ю. Гербеева и Ю.И. Коротченко, обусловлена тем, что именно государственная собственность «позволяет сглаживать удары кризисов, мобилизуя ресурсы на быстрейший выход из них путем снижения налогообложения и использования государственных резервных фондов, осуществляя интервенцию закупок товара ...» [61, с. 83].

Следующим инструментом коммуникативного механизма выступает институт юридической ответственности как интегративная основа отраслевой системы представляющая собой правовое ядро отрасли. Исследования, проводимые Д.А. Липинским, показали, что посредством института собственности

«не закрепляются те или иные виды отношений как это происходит при помощи регулятивной функции права в целом, но регулятивная функция состоит из ряда подфункций, среди которых особое место занимает регулятивно-динамическая, оказывающая влияние на развитие динамики общественных отношений» [137, с. 28].

Таким образом, институт юридической ответственности как инструмент институционально-правового коммуникативного механизма является правовой основой отрасли государственных тендерных закупок, регулирующий отношения между субъектами управляющей и управляемой подсистемы государственных тендерных закупок посредством обеспечения действия различных предписаний.

Институт договора так же является инструментом институционально-правового коммуникативного механизма. Под институтом договора необходимо понимать не только сам юридический факт договора, но и возможность регулирования имущественных отношений, возникающих между субъектами. При этом, институт договора является связующим звеном в системе отношений, возникающих между институтом собственности и институтом юридической ответственности, ввиду того, что именно договор, согласно исследований А.М. Авакян, определяет «права и обязанности участников правоотношений, тем самым, определяет возникновение, изменение и прекращение конкретного правоотношения между соответствующими субъектами» [3, с. 54].

Для эффективного анализа институционально-правового коммуникативного механизма системы управления государственными тендерными закупками необходимо обратить внимание на комплекс средств присущий данному механизму. К этим средствам относят законы, постановления, распоряжения, приказы, решения, инструкции и тендерная документация относительно-экономических отношений на государственном тендерном рынке.

Законы – это средство коммуникации между властью и тем или иным участником процесса государственной тендерной закупки. Законы устанавливают общие нормы, конкретизируют их при этом участники государственной тендерной закупки получают более детальную и конкретную регламентацию данного

процесса. Законы дают возможность государственным органам власти незамедлительно реагировать на явления, происходящие при осуществлении государственной тендерной закупки.

Постановления – это нормативно-правовые акты, которые в институционально-правовом коммуникативном механизме являются вспомогательными средствами пояснения. Постановления принимаются в целях разрешения наиболее важных задач и принципиальных процедур, установления норм, правил поведения, затрагивающих права и интересы физических и юридических лиц участников государственной тендерной закупки.

Распоряжения в институционально-правовом коммуникативном механизме системы управления государственными тендерными закупками представляют собой средства управления, которые издаются руководителем государственного ведомства для решения текущих задач, чаще всего, имеет ограниченный срок действия. Распоряжения направлены на конкретных участников государственной тендерной закупки.

Приказы издаются руководителем государственного органа власти, имеют неограниченный срок действия и являются обязательными к выполнению всеми участниками государственной тендерной закупки. Как средство в институционально-правовом коммуникативном механизме приказы направлены на регламентацию принципиальных вопросов осуществления государственной тендерной закупки, на него опираются все участники данного процесса.

Решения в институционально-правовом коммуникативном механизме являются средством коммуникации, которое оформляется как отдельный документ и имеет ситуативный несистемный характер. Решения принимаются коллегиально и направлены на конкретного участника государственной тендерной закупки.

Инструкция – это основное вспомогательное средство в институционально-правовом коммуникативном механизме, которое объясняет способы, правила и методику выполнения государственной тендерной закупки. Также инструкция является средством профилактики некомпетентности участников государственной

тендерной закупки и недопущения ошибочной трактовки некоторых нормативных положений.

Основным средством в институционально-правовом коммуникативном механизме является тендерная документация в силу того, что содержит необходимые сопроводительные документы для того, чтобы субъект хозяйственной деятельности стал полноценным участником государственной тендерной закупки. Обычно тендерная документация включает: приглашение к торгам, информация об объекте, предмете и условиях торгов, инструкция участникам торгов, предложения их организатора об условиях передачи победителю заказа на выполнение работ, указанных в предмете торгов.

Средства институционально-правового коммуникативного механизма направлены на согласование интересов представителей государственных организаций, в том числе и органов государственного управления, и бизнес-структур, выступающих государственными заказчиками и поставщиками на государственный тендерный рынок, соответственно, а также предупреждение возникновения и устранение возникающих между ними противоречий при осуществлении государственных тендерных закупках. Как отмечается в исследовании «...Значение данной структурной разновидности сложно переоценить. Являясь важным и необходимым элементом институционально-правового коммуникативного механизма системы управления государственными тендерными закупками, а также будучи частью управленческого процесса нормативные документы вобрали в себя качества двух обозначенных сфер общественных отношений. ... общая комплексная теория правовых актов, которые являются средствами институционально-правового коммуникативного механизма, не сложилась. Отсутствует трактовка некоторых понятий, не закреплена иерархия юридических форм и видов документов. Неадекватность применяемой документоведческой терминологии, неоднозначность трактовки устанавливаемых реквизитов, необходимых для осуществления процедур государственной тендерной закупки, а также неупорядоченность вносимых изменений в этот процесс, приводит к определенным противоречиям, что не может не сказаться на

практической деятельности, связанной с подготовкой документов данной категории» [314, с. 802].

Эффективное использование инструментов институционально-правового механизма предполагает постоянное совершенствование системы средств механизма. Такая необходимость обосновывается тем, как указывает Ю. Ильина, что совершенствование государственных закупок «это процесс, предполагающий постоянное развитие законодательной базы в соответствии с меняющимися социально-экономическими условиями, особенностями правовых систем и традиций в каждой стране» [99, с. 35].

Изучая особенности обозначенной системы средств, Е.Р. Борисова указывает, что основные положения системы средств институционально-правового коммуникативного механизма «сформулированы в национальных законодательствах отдельных стран и зафиксированы в международных документах» [38, с. 5].

Обращаясь к международному опыту, можно увидеть большое количество исследований, которые посвящены изучению особенностей влияния нормативного регулирования процедуры государственных тендерных закупок на общую эффективность действия государственной и международной системы государственных тендерных закупок, ввиду того, что основные принципы системы государственных тендерных закупок «включенные в законодательство являются основополагающими элементами конкурсного процесса, которые обеспечивают честность в торговле не только на национальном уровне, но и на уровне мирового товарообмена» [108, с. 99].

Особо актуальной становится необходимость совершенствования комплекса средств институционально-правового коммуникативного механизма в системе управления государственными тендерными закупками в рамках действующих международных экономических и политических союзов (ЕАЭС и т.д.), ввиду того, что «неотъемлемым элементом процесса формирования единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов должно выступить построение единого рынка государственных закупок» [100, с. 105].

Учитывая вышеизложенное необходимо также обозначить методы присущие институционально-правовому коммуникативному механизму в системе управления государственными тендерными закупками:

- императивный – воздействие власти на того или иного участника системы ГТЗ, которое регулируется нормами права;

- диспозитивный – создание условий для самостоятельного регулирования взаимоотношений между равноправными участниками системы государственных тендерных закупок, в рамках норм правового регулирования;

- координации в организационно-экономических и управленческих отношениях – согласование на всех уровнях властных структур решений, планов и принципов деятельности в области своевременного и эффективного регулирования управленческих и организационно-экономических отношений.

Обращаясь к анализу институционально-правового коммуникативного механизма можно обозначить несколько групп проблем, которые можно разрешить посредством своевременного нормативного регулирования коммуникационной связи, возникшей между субъектами управляющей и управляемой подсистемы государственных тендерных закупок.

Одной из самых распространенных проблем институционально-правового механизма является несвоевременное изменение нормативно-правовых документов, регулирующих деятельность системы государственных тендерных закупок, ввиду изменений направления внешней и внутренней политики государства.

Несогласованность действий властных структур, включенных в структуру управления системы государственных тендерных закупок как одна из постоянно встречающихся проблем связана с постоянным нарушением коммуникации на разных уровнях власти.

Кроме того, существует проблема несовершенства (в некоторых случаях отсутствия) нормативных способов самостоятельного регулирования взаимоотношений, возникающих между субъектами управляющей и управляемой подсистемы государственных тендерных закупок.

Ввиду того, что система государственных тендерных закупок является составным структурным элементом экономической политики государства, необходимо обозначить, как указывают М.С. Арутюнян и О.Ю. Хисматулин, что именно социально-экономическая ситуация, сложившаяся на каждом конкретном отрезке времени, вызывает «необходимость государственного контроля за распределением средств бюджетов различного уровня в целом и в сфере государственных закупок в целом» [19, с. 80].

Необходимо обозначить, что именно экономическая значимость системы государственных тендерных закупок предполагает возникновение в структуре коммуникативных механизмов организационно-экономического – как комплекса мероприятий, создающего взаимосвязь методов, приемов и правил хозяйствования с организацией принятия решений во взаимодействии с организационной структурой управления.

Кроме того, исследования в сфере управления закупками В.И. Плещенко показали, что эффективность процесса закупок «во многом определяется организационным аспектом» [241, с. 70].

Одним из важнейших инструментов организационно-экономического коммуникативного механизма является конкуренция на государственном тендерном рынке, ввиду того, что в системе целеполагания государственного управления по созданию эффективно действующей рыночной среды именно создание условий для развития конкуренции является приоритетным направлением. Таким образом, государство может стать субъектом, с помощью которого «ищутся возможности в отношении стимулирования производителя к эффективной деятельности и способы оказания поддержки реальным производителем продукции, работ, услуг» [69, с. 118].

Следующим инструментом организационно-экономического коммуникативного механизма выступает комплекс таких характеристик товаров и услуг, как объем, цена и качество.

Особое внимание государство уделяет ценообразованию, ввиду того, что «процесс ценообразования в государственных закупках характеризуется

комплексностью и противоречивостью» [52, с. 81]. Исследования А.В. Кочергина показывают, что ценообразование в системе государственных тендерных закупок требует своевременного и эффективного регулирования и невозможно без такого процесса, как «расчет цен с использованием современных информационных систем» [123, с. 254].

Так же необходимо учитывать, что для эффективного проведения государственных тендерных закупок необходимо, как указывает Т.В. Касьянова, брать в расчет динамику «тендерной цены в ходе предстоящих торгов на этапе планирования позволяет снизить неопределенность, определить допустимые интервалы тендерной цены и уровень начальной цены...» [106, с. 55].

Объем закупок имеет значение при выборе процедуры в системе государственных тендерных закупок и является одним из регуляторов эффективности деятельности управляющей структуры государственных тендерных закупок. К примеру, говоря о проблемах системы государственных тендерных закупок, С.М. Рукавишников выделяет важность предупреждения дробления закупки под которым понимается «последовательное заключение заказчиком договоров поставки с одним предметом контракта с одним и тем же поставщиком» [263, с. 243].

Качество товара или услуги является необходимой характеристикой системы государственных тендерных закупок, ввиду того, что выбранные управляющей подсистемой государственных тендерных закупок качественные характеристики указываются в документации и являются неизменным элементом в системе государственных тендерных закупок.

Таким образом, некомпетентность при формировании качественных характеристик (грамматические ошибки, ошибки проектной документации и т.д.) или не соответствие предлагаемых товаров услуг заявленным качественным характеристикам, приводят к нарушениям в системе проведения государственных тендерных закупок.

Инструментом организационно-экономического коммуникативного механизма может выступать квалификация поставщика как проверка соответствия

возможности предоставления организацией товаров или услуг, согласно выдвинутым требованиям, в том числе и наличие необходимых разрешительных документов, ресурсов, специального опыта и т.д.

Этот инструмент является одним из самых часто используемых в системе управления государственными тендерными закупками и требующим постоянного регулирования. Особо остро вопрос квалификации поставщика становится при участии в системе государственных тендерных закупок малого и среднего бизнеса, потому как, для предоставления им равноправного доступа к процедуре государственных тендерных закупок необходимо постоянно совершенствовать процесс, направленный на «упрощение процедур, снижение требований к участникам закупок, упрощение и унификация процедур ...» [14, с. 23].

В условиях современной социально-экономической ситуации можно говорить о появлении в организационно-экономическом коммуникативном механизме такого инструмента как санкции. Важно обозначить, что под санкциями в широком смысле слова, принято понимать запреты, налагаемые одним государством на другое государство, некоторое предприятие или физическое лицо.

Исследование В.В. Мельникова и И.Н. Корелина, говорят о том, что воздействие двухсторонних санкций позволяет эффективно действующей системе государственных тендерных закупок «играть стабилизирующую роль в обеспечении роста национального производства и инноваций, используя средства налогоплательщиков для достижения стратегических целей развития страны» [144, с. 113].

Необходимо обозначить, что эффективное управление инструментами организационно-экономического коммуникативного механизма без совершенствования таких средств, как – активный поиск поставщиков товаров и услуг; условий проведения государственных тендерных закупок (количественные характеристики инструментов); организационных средств институционально-правового механизма.

Активный поиск поставщиков товаров и услуг как процесс отбора и проверки производителя, является одним из необходимых условий содействия развитию

конкуренции на государственном тендерном рынке. Кроме того, именно активный поиск поставщиков требует постоянной работы управляющей подсистемы государственных тендерных закупок в области системы коммуникативных механизмов.

Активный поиск поставщиков в организационно-экономическом механизме заключается в разработке методических материалов по выстраиванию коммуникационных каналов государственными заказчиками в процессе отбора и проверки поставщиков для государственного тендерного рынка.

Такие методические материалы должны содержать инструкции касательно источников информации о поставщиках, допустимых способах поиска поставщиков, перечень критериев для отбора и их сущностное наполнение, способы проверки надежности поставщиков и допустимые законодательством способы установления контакта. Наличие подобных разъяснений является необходимым условием содействия развитию конкуренции на рынке государственных тендерных закупок.

Средством организационно-экономического коммуникативного механизма, которое требует особого внимания являются условия проведения государственных тендерных закупок, в связи с тем, что именно количественные характеристики (объем, цена, качество) напрямую зависят от квалификации специалистов управляемой подсистемы государственных тендерных закупок.

Важно обозначить, что организационные средства институционально-правового механизма являются связующим звеном в отношениях, возникающих между организационно-экономическим и институционально-правовым коммуникативным механизмом. Такую связь можно увидеть, на примере того, что составление документации по государственным тендерным закупкам, невозможно без учета требований, представленных в нормативных актах.

Необходимо также обозначить методы присущие организационно-экономическому коммуникативному механизму в системе управления государственными тендерными закупками:

- институционально-правовые – система способов и средств, применяемых государством для экономически эффективного регулирования деятельности институционально-правового коммуникативного механизма;

- административные – это комплекс средств и способов воздействия, применяемый вышестоящим органом на нижестоящий, направленный на принятие тех или иных решений в конкретной ситуации;

- информационный – предоставление объектам управления необходимой для эффективного воздействия на систему управления государственными тендерными закупками информации.

Комплекс проблем, который может регулироваться организационно-экономическим коммуникационным механизмом находится в сфере влияния интересов экономической политики и зависит от возможности взаимодействия с другими коммуникативными механизмами системы государственных тендерных закупок.

Проблема некомпетентного административного воздействия в сфере регулирования ценообразования часто оказывает негативное влияние на саму процедуру государственных тендерных закупок (изменение характеристик, объема, качества товара или услуги) и может привести к отмене процедуры государственных тендерных закупок.

Несвоевременный учет изменений нормативно-правовых положений в сфере экономического регулирования системы государственных тендерных закупок приводит в большинстве случаев к отмене процедур государственных тендерных закупок или признания результатов государственных тендерных закупок недействительными.

Проблема предоставления недостоверной или ошибочной информации, возникающая на том или ином этапе проведения государственных тендерных закупок приводит к значительному сбою в коммуникации между управляющей и управляемой подсистемами управления государственными тендерными закупками и появление необходимости разработки способов своевременного исправления ошибок, допущенных в документации государственных тендерных закупок и

информирования о внесении изменений в условия проведения процедуры закупок на том или ином этапе.

Информация в любом обществе имеет первостепенное значение, потому что ее можно рассматривать как «важнейший ресурс, обеспечивающий формирование, функционирование и развитие основных сфер общественной жизни» [45, с. 130]. Управленческая деятельность органов государственной власти в современных условиях строится на информационной обеспеченности. В этой сфере информацию целесообразно рассматривать, как комплекс различных сообщений, сведений, данных об объектах управления. Имеющийся информационный пул требует систематизации, обработки и преобразования сведений в пригодную для использования форму в процессе управления.

Современный уровень развития техники предполагает, что «интернет-технологии коммуникации все в большей степени становятся основой информационно-коммуникационного взаимодействия власти и общества в сфере политики и выступают мощным фактором эволюции традиционных моделей общественно-политического устройства в глобальных масштабах» [53, с. 81].

Проводимые Р.А. Легчаевым исследования показывают, что постоянно ускоряющийся процесс цифровизации экономики «диктует и изменение системы взаимодействия в области государственных закупок» [136, с. 50]. Стоит отметить, что процесс цифровизации сопровождается проблемами правового регулирования, а их решение возможно только с применением механизмов системного характера.

Обозначенные механизмы должны обеспечивать повышение эффективности всей структуры государственных тендерных закупок через внедрение инновационного технологического инструментария, который бы обеспечил цифровую трансформацию, а в результате снизил транзакционные издержки. Очевидно, что такой информационный коммуникативный механизм подразумевает использование цифровых технологий, таких как искусственный интеллект, цифровые платформы, обеспечение целостности и непротиворечивости данных, создание приложений и др. [118, с. 176].

Учитывая значимость информации в системе государственных закупок можно обозначить, что инструментами информационного коммуникативного механизма являются сбор, передача, обработка и хранение информации.

Сбор информации в системе управления государственными тендерными закупками предполагает проведение работы управляющей подсистемы государственных тендерных закупок по подготовке к ее передаче как на начальном этапе проведения государственных тендерных закупок (формирование необходимого пакета документации для ознакомления управляемой подсистемы государственных тендерных закупок с условиями проведения государственных тендерных закупок), так и при завершении процедур государственных тендерных закупок (подготовка необходимой отчетной документации для контроля процедуры государственных тендерных закупок контролирующими органами управляющей подсистемы государственных тендерных закупок).

Передача информации как инструмент информационного коммуникативного механизма в системе государственных тендерных закупок напрямую связан с одной из основных потребностей государства в сфере развития его информационной политики, а именно «оптимизировать создание государственных информационных порталов...» [45, с. 137].

Обработка информации является значимым инструментом информационного коммуникативного механизма, в связи с необходимостью своевременного проведения анализа, планирования и контроля процедуры государственных тендерных закупок.

Особую актуальность этот инструмент приобретает по мере развития технологий, ввиду того, что «конвергенция, как процесс сближения и взаимопроникновения разнородных информационных и коммуникационных технологий, способен привести к качественно новым технологическим решениям, отвечающим потребностям современной быстро меняющейся информационной среды» [320, с. 317].

Необходимо так же заметить, что внимание к обработке информации в современном обществе вызвано в первую очередь постоянным увеличением

объема информации, которую необходимо обрабатывать, в том числе с помощью искусственного интеллекта.

Исследования А.В. Алексеева позволили сделать вывод о том, что комплекс инструментов искусственного интеллекта системы государственного управления должен быть «основан на использовании технологии автоматической обработки больших объемов информации, данных, используемых для решения оперативных, текущих, стратегических задач управления государством» [5, с. 91].

Хранение информации, как инструмент информационного коммуникативного механизма, представляет собой комплекс мер по фиксации необходимого количества данных на тех или иных носителях информации. Важно отметить, что объем данных и качественные характеристики носителя информации, требующей хранения, регулируются нормативными документами. Хранение информации требует использования защитных технических средств, а именно комплексного применения аппаратных и программных средств (резервное копирование, удаленное хранение, ведение внутреннего архива, установка программного обеспечения, которое обеспечивает защиту баз данных и другой информации от несанкционированного доступа и др.).

Ввиду того, что инструменты информационного коммуникативного механизма могут являться показателем эффективности действия системы государственных тендерных закупок, средствами механизма выступают методы и средства институционально-правового и организационно-экономического механизма. Такой выбор средств так же обозначен необходимостью, при выявлении проблем на каком-то этапе процедуры государственных тендерных закупок, краткосрочного или долгосрочного регулирования элементов системы управления государственными тендерными закупками.

Необходимо обозначить, что в пользу равенства средств информационного коммуникативного механизма с методами и средствами институционально-правового и организационно-экономического механизма говорит особенность построения единой информационной системы государственных тендерных закупок, при котором идет информирование о:

- институционально-правовой коммуникативный механизм – нормировании закупок; нормативно-правовых актах; формах типовых контрактов; ценовых запросах заказчиков; международных организациях; перечне товаров, работ и услуг для обеспечения нужд государства;

- организационно-экономический коммуникативный механизм – планах закупок и их реализации; определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей); исполнении контрактов; результатах мониторинга, аудита и контроля в сфере государственных тендерных закупок;

- информационный коммуникативный механизм – недобросовестных поставщиках; жалобах, плановых и внеплановых проверках, их результатах; иных документах и т.д.

Учитывая отсутствие обособленных средств информационного коммуникативного механизма, необходимо обратить внимание на методы, которыми располагает механизм:

- наблюдение – упорядоченное определенным образом фиксирование обработанной и первичной информации для ее дальнейшего целевого использования;

- анализ – очищение, проверка и трансформация данных для поиска необходимой информации, подтверждения выводов и обоснования принятых решений;

- информационные методы сбора, передачи, обработки и хранения информации – организация работы с массивами данных для получения необходимой информации и дальнейшего ее использования.

Основные проблемы, существующие в сфере действия информационного коммуникативного механизма можно разделить на случайные, возникающие при внесении в те или иные документы государственных тендерных закупок ошибочных значений (орфографические, математические и другие ошибки) и недостоверные данные, возникающие при недостаточном уровне компетенции тех или иных органов управляющей подсистемы государственных тендерных закупок

(дробление закупок, ошибочная трактовка некоторых нормативных положений и т.д.).

Проведенный нами анализ коммуникативных механизмов показывает значительную взаимную зависимость каждого механизма от всей совокупности соответствующих средств управления и позволяет обозначить структуру коммуникации между управляемой подсистемой, в лице поставщиков товаров и услуг, и управляющей подсистемой государственных тендерных закупок как организаций инфраструктуры, которая представляет интересы государственных заказчиков (рисунок 2.4).

Учитывая взаимосвязь, образуемую системой коммуникативных механизмов, между управляемой и управляющей подсистемами государственных тендерных закупок, можно выделить определенное количество противоречий в системе государственных тендерных закупок, возникающие при нарушении обратной связи между поставщиками товаров и услуг и организациями инфраструктуры, представляющими интересы государственных заказчиков.

Одним из самых распространенных нарушений в деятельности коммуникационных механизмов, по мнению С.А. Сергеевой являются такие распространенные случаи искажения информации, как опечатки в описании, орфографические и пунктуационные ошибки и т.д. [274]. Указанные случаи искажения информации возникают в большинстве своем из-за некомпетентности представителей управляющей подсистемы государственных тендерных закупок (членов тендерных комитетов и представителей).

Однако, существует и намеренные случаи искажения данных (описание содержит латинские буквы, грамматические ошибки, опечатки и т.д.) при организации мошеннических схем, ввиду того, что распространение искаженной информации, которая может повлиять на выбор поставщика может обеспечить «заключение контракта с заранее выбранным поставщиком» [274, с. 122].

Наиболее эффективным способом снижения количества искажаемой информации в коммуникативных механизмах является внедрение систем автоматизированной обработки, хранения и передачи информации. При этом не

только происходит защита информации от ее искажения, но и обеспечивается объективность обработки информации.



Рисунок 2.4 – Коммуникативные механизмы в системе управления государственными тендерными закупками [разработано автором]

Таким образом, своевременный и эффективный анализ пакета документов, регулирующих процедуру государственных тендерных закупок с последующим исправлением возможных ошибок, в области корректности представленной информации может способствовать не только повышению квалификации представителей управляющей подсистемы государственных тендерных закупок, но и снижению возможности создания мошеннических схем.

Кроме того, существует проблема коррумпированности представителей управляющей подсистемы государственных тендерных закупок, характерными признаками которых является отсутствие информации об утверждении поставщика и его предварительной проверки, давление на представителей тендерного комитета с целью склонения к сотрудничеству с определенным поставщиком и организации мошеннических схем, организация бюрократических препятствий при регистрации новых поставщиков и т.д.

Важно обозначить, что необходимо учитывать различную природу мошенничества и коррупции, «однако они могут возникать в тандеме и усиливать друг друга» [233, с. 28]. Таким образом, обнаружение и борьба с коррупцией является неотъемлемой частью работы по совершенствованию системы действия коммуникативных механизмов и устранению противоречий в системе управления государственных тендерных закупок.

Коммуникативные механизмы в процессе управления в системе государственных тендерных закупок уравнивают интересы субъектов управляющей и управляемой подсистем государственных тендерных закупок и обеспечивают перекрестный контроль. Однако они не исключают коррупции, поэтому необходимо внешнее регулирование системы, направленное на подбор наилучших сочетаний элементов управления и их взаимодействия. При этом «команда на регулирование» должна исходить от управляющей подсистемы.

Выводы по главе 2

При государственных закупках на конкурсной основе в разных странах используются различные формы организации управления государственными тендерными закупками – от централизованной до децентрализованной. Выбор формы организации управления обусловлен спецификой сферы деятельности государственного заказчика. Например, в сфере обороны и безопасности, как правило, используется централизованная форма, где структурные организации, находящиеся в ведомстве министерств обороны и безопасности, участия в государственных тендерных закупках не принимают, а государственным заказчиком выступает соответствующее министерство, при котором создается тендерный комитет. Вместе с поставщиками товаров и услуг он выступает участником государственного тендерного рынка в сфере обороны и безопасности. Тем не менее, выбор рациональной формы организации управления актуален, поскольку при децентрализованной форме управления нарушений на государственном тендерном рынке меньше.

Основным критерием выбора рациональной формы организации управления государственными тендерными закупками является эффективность закупок товаров и услуг. На нее главным образом влияют уровень конкуренции и коррупции, который зависит от полноты реализации принципов управления.

При определении специфики государственных тендерных закупок было установлено, что данная сфера закупок сопровождается большим количеством нарушений, преимущественно это финансовые нарушения, в том числе коррупционная составляющая. Основой для выводов послужили данные аналитических отчетов по оценке эффективности управления государственными финансами, состоянию сектора государственных закупок и развитию государственных закупок, публикуемых Организацией экономического сотрудничества и развития, Всемирным Банком, Сетью государственных закупок

(США), Европейским банком реконструкции и развития. Аналогичные нарушения фиксируются и в аналитических мониторингах, проводимых Министерствами финансов, экономического развития и Антимонопольной службы Российской Федерации и Донецкой Народной Республики.

Анализ мирового опыта управления государственными тендерными закупками выявил, что при централизованной форме организации управления государственными тендерными закупками в полной мере не может быть реализован принцип обратной связи и принцип эффективности, поскольку контроль государственных тендерных закупок ограничен полномочиями тендерного комитета, что не исключает сговора их представителей с представителями поставщиков товаров и услуг. Эти принципы в определенной мере реализуются при децентрализованной форме, но ограничиваются принципы экономии времени и экономичности. В любом случае нарушается принцип централизации и децентрализации, поскольку централизованная форма организации управления исключает диалектическую связь с децентрализованной, а также принцип мотивации, которая ограничивается исключительно санкциями за нарушение законодательства о закупках.

Таким образом, необходима рациональная комбинация централизованной и децентрализованной формы организации управления государственными тендерными закупками. В теории управления она называется смешанной или распределительной. В данном случае целесообразно сочетание уполномоченных органов государственной власти в профильных сферах и отраслях экономики вместе с тендерными комитетами государственных заказчиков, которые согласуют с ними процедуры и технологии государственных тендерных закупок.

Распределительная форма организации системы управления государственными тендерными закупками предполагает параллельное применение централизованной и децентрализованной форм организации системы. При этом однотипные заявки на закупки стандартизированных однотипных товаров и услуг объединяются в единый заказ и проводятся централизованно, что позволяет снизить цену закупаемых товаров за счет эффекта масштаба. Прочие разнородные

или индивидуализированные товары и услуги закупаются заказчиками самостоятельно. Для этого предусмотрено создание самостоятельного органа (или структурного подразделения), систематизирующего заявки, проводящего централизованные закупки и осуществляющего контрольно-ревизионные функции. На базе такого структурного подразделения может быть организована логистика и осуществляться ресурсное распределение закупленных товаров.

При этом, функциями органов сектора государственного управления являются: формализация требований к процедурам и порядку применения процедур государственных тендерных закупок; методическое обеспечение выбора оптимального способа удовлетворения потребностей заказчиков; контроль расходования бюджетных средств; разработка типовой документации по каждому из видов государственных тендерных закупок. Полномочия заказчика – формирование заявок с обоснованием целесообразности закупки товаров и услуг на рынке государственных тендерных закупок.

В любом случае взаимодействие управляющей и управляемой подсистем должно происходить по принципу прямой и обратной связи. Такая связь обеспечивается посредством соответствующих коммуникативных механизмов.

При осуществлении государственных тендерных закупок, помимо органов государственного управления, государственных заказчиков и поставщиков на государственный тендерный рынок, существует множество организаций инфраструктуры, представляющих интересы участников государственного тендерного рынка. Это центры управления и подготовки специалистов государственных тендерных закупок; организации по защите прав и гарантии обязательств поставщиков товаров и услуг; специализированные торговые площадки; информационно-аналитические и консультационные центры и т.п.

В обеспечении обратной связи организации инфраструктуры частично выполняют функции анализа и контроля, результаты которых носят рекомендательный характер. Для обеспечения устойчивой обратной связи в системе управления государственными тендерными закупками необходима иерархическая структура их организации, во главе которой должна находиться

общественная палата, представляющая поставщиков, заинтересованных в государственном тендерном рынке. Общественная палата – постоянно действующий консультативный коллегиальный совещательный орган, созданный для осуществления связи между двумя общественными институтами: гражданским обществом и органами государственной власти. Поскольку, на законодательном уровне Общественной палате делегированы функции общественного контроля, то в целях взаимодействия поставщиков на государственный тендерный рынок, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, именно она должна стоять во главе прочих организаций инфраструктуры.

При реализации функций управления организациями инфраструктуры частью полномочий следует наделять только одну из организаций, представляющих интересы поставщиков товаров и услуг. Ей делегируется часть полномочий в сфере анализа и контроля. Такой организацией может быть общественная палата, которая часть своих полномочий делегирует другим организациям инфраструктуры. То есть в данном случае необходима централизованная форма управления.

В системе управления государственными тендерными закупками возникает противоречие между интересами субъектов управляющей и управляемой подсистем по поводу допуска на государственный тендерный рынок, определения победителя конкурса государственных тендерных закупок, качества и потребительской цены товаров и услуг. В определенной мере они разрешаются взаимосвязанными коммуникативными механизмами.

Таковыми являются институционально-правовой, организационно-экономический и информационный механизмы, как совокупности соответствующих средств управления. Эти механизмы приводятся в действие уполномоченными органами исполнительной власти и тендерными комитетами, которые осуществляют прямое воздействие на поставщиков товаров и услуг.

Противоречия в системе управления государственными тендерными закупками также обусловлены нарушением обратной связи между поставщиками

товаров и услуг и организациями инфраструктуры, представляющие интересы государственных заказчиков. Противоречия в системе управления государственными тендерными закупками возникают также в результате коррупции и некомпетентности представителей профильных и отраслевых органов государственной исполнительной власти и тендерных комитетов государственных заказчиков, а также отсутствия организаций инфраструктуры, представляющих интересы государственных заказчиков.

Основные положения первой главы опубликованы в работах [164; 166; 168; 174; 179; 187; 190; 192; 194; 397].

ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК

3.1. Принципы организации и структура механизма государственных тендерных закупок

Общемировые тенденции развития национальных экономик XXI века свидетельствуют о нуклонном росте доли государственных закупок в ВВП более чем в 700 раз, так в развитых странах она составляет более 20% ВВП. Государственные закупки трансформировались в действенный инструмент, посредством которого осуществляется регулирование большинства сфер и отраслей экономики и обеспечивается социально-экономическое развитие государства.

Посредством механизма государственных закупок обеспечивается единство экономического пространства, выполнение государством социальных функций, развитие отдельных секторов экономики, рынков и субъектов, обеспечение конкурентной среды, реинвестирование средств в национальную экономику. Эффективный механизм государственных тендерных закупок позволяет использовать потенциал всех секторов национальной экономики (СНС), включая сектор «Остальной мир», что содействует обеспечению устойчивости экономического развития, ускоренному и сбалансированному решению актуальных задач социально-экономического развития.

Понятие механизма было заимствовано представителями гуманитарных наук из технических наук, где означает систему элементов, посредством которой передается движение от одних элементов к другим [18].

В «Современном словаре иностранных слов», представлены следующие определения: «Механизм – это: 1) устройство для передачи и преобразования

движений, представляющее собой систему тел (звеньев), в которой движение одного или нескольких тел (ведущих) вызывает вполне определенные движения других тел системы; 2) внутреннее устройство чего-либо; 3) совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо явление» [287, с. 377].

В экономической науке понятие механизма используется в переносном смысле, а именно как «внутреннее строение, как система функционирования и как аппарат деятельности» [281]. В работе [129, с. 13-14] уточняется, что «механизм» можно определить как необходимую взаимосвязь, возникающую между разными экономическими явлениями. Механизм содержит определенную последовательность экономических явлений: его элементами одновременно выступают входное и исходящее явления, а также весь процесс, происходящий в интервалах между ними. Механизм – это также система взаимосвязей экономических явлений, возникающих при определенных условиях под влиянием начального импульса.

Схожее понятие механизма отмечается в работе [60], где механизм понимается как система (подсистема) социально-экономической системы общества, а его функционирование направлено на поддержание и обеспечение деятельности внутри экономической системы, сама же система определяется автором как «...единый, устойчивый, организационно оформленный, относительно самостоятельный материально-общественный комплекс, в пределах которого осуществляются внутреннее взаимосвязанное производство, присвоение, социально значимое потребление материальных средств и благ для обеспечения физической жизни общества и создания материальной базы, необходимой во всех остальных сферах общественной жизни» [60, с. 25-26].

С точки зрения философии «...Механизм – это особая система взаимодействия, между элементами которой действуют дифференцированные связи и в основе которой лежит принцип действия, понимаемый одновременно как способ организации содержания и как конкретный способ реализации функции» [140], такое определение является достаточно универсальным и делает возможным его применение практически в любой области научного познания и знания.

С этой точки зрения экономической науки, механизм управления – это естественная система, возникшая в рыночной экономике, но, в свою очередь, стоит отметить, что указанное утверждение является не в полной мере верным. Под механизмом управления также понимают формы, методы, рычаги и инструменты, а также нормативно-правовое, информационное и политическое обеспечение. Это искусственная система, специально сконструированная для достижения определенных целей в определенной сфере человеческой деятельности [307]. Следует отметить, что в зависимости от предпочтения акцентов на тех или иных методах управления уточняется содержание механизма управления в социально-экономической системе.

Например, экономический, рыночный, социальный, организационный и т.п. В одном понимании экономический механизм включает необходимые взаимосвязи, возникающие между разными экономическими явлениями и приводящие к ожидаемым результатам. В другом – это система элементов влияния на экономические интересы хозяйствующих субъектов, учитывающая особенности его внешней и внутренней среды. Под организационным механизмом понимают систему методов, способов и приемов формирования и регулирования отношений объектов с внутренней и внешней средой или совокупность управленческих действий, направленных на организацию взаимодействия между внутренними элементами внутри системы с учетом влияния внешней среды [82; 298].

Часто используют сочетание двух содержаний механизма. Например, организационно-экономический механизм – это система формирования целей и стимулов, позволяющих превратить в процессе трудовой деятельности движение (динамику) материальных и духовных потребностей членов общества в движение средств производства и его конечных результатов, направленных на удовлетворение платежеспособного спроса потребителей [290]. В работе [245] этот механизм рассматривается как система формирования целей и стимулов. Но процесс управления не ограничивается только вопросом формирования целей и стимулов. Он требует реализацию функций управления – планирования, организации, мотивации и контроля.

В работе [121] утверждается, что основу организационно-экономического механизма составляет система стимулов, которые формируют побудительные мотивы к повышению эффективности функционирования производственных систем», разделяют эту систему на две подсистемы: командно-административных и социально-экономических стимулов. Командно-административные стимулы принуждают к труду, а социально-экономические – интересуют работников к высокоэффективной работе. Тем не мене, различные формы стимулов – это методы, которые реализуются с помощью инструментов управления [59].

В любом случае механизм является частью системы управления и средством реализации управленческого воздействия субъекта управления на объект управления.

В таком случае механизм – это методы и инструменты воздействия субъектов управления на объекты управления на основе принципов согласования интересов между ними. Механизм управления является пусковым крючком функционирования механизма как такового и взаимодействия государства и субъектов хозяйствования, а также взаимодействия органов управления на основе паритета отношений государства и хозяйствующих субъектов. Например, в системе государственных тендерных закупок между государством, как заказчиком товаров и услуг для удовлетворения общественных потребностей, и их поставщиками. Поэтому механизм государственных закупок товаров и услуг часто трактуется как систему экономических, правовых, административных методов, форм, приемов, инструментов и рычагов влияния и отношений, возникающих по поводу их закупки за государственные средства [292].

Следует отметить, что организационный механизм охватывает организацию структуры и организацию процесса управления. От структуры управления в значительной степени зависит действенность механизма. Она включает правила, организационно-правовые нормативы и стандарты, определяющие и регулирующие структуру управления, обязанности, права и ответственность органов управления, организацию процесса их деятельности; распределение работ между разными исполнителями; оснащение управленческого труда средствами

оргтехники, численность работников в управлении, материальное и моральное стимулирование их труда [303].

В свою очередь необходимо отметить, что организационно-экономический механизм функционирования системы государственных тендерных закупок представляет собой совокупность (систему) определенных форм и методов организации и реализации конкурсных отношений, возникающих между субъектами указанной системы, и включает организационную структуру и подсистемы. нормативно-правового, кадрового, финансово-экономического, информационного, аналитического, методического и технологического обеспечения, внешнего и внутреннего контроля и аудита. При этом такой механизм управления рассматривается как средство реализации властных отношений [7, с. 199].

В научной литературе существует многообразие принципов организации механизма государственных тендерных закупок. Например, в работе [277, с. 24] к таковым определены принципы открытости, полноты, достоверности, прозрачности, общедоступности информации, обеспечения добросовестной конкуренции, единства системы закупок, ответственности заказчика за результативность удовлетворения государственных нужд и эффективность закупок также к ним отнесены принципы привлечения квалифицированных специалистов к организации закупок со стороны заказчика, стимулирования закупок высокотехнологичной и инновационной продукции, а также принцип публичного контроля за объявлением торгов и результатами размещения государственных заказов [277, с. 46].

В работе принципы организации механизма государственных тендерных закупок представлены как основные и дополнительные. При этом указывается на наличие противоречивости в реализации основных принципов, в частности принципа транспарентности (открытости системы государственных тендерных закупок) и недискриминационности процедуры государственных тендерных закупок (конкурентности закупок) [103, с. 144-145]. Последний обуславливает необходимость наличия дополнительных принципов – надежность

информационных систем, обеспечивающих функционирование системы государственных тендерных закупок, высокий уровень квалификации специалистов сферы государственных тендерных закупок, доказанная целесообразность удовлетворения потребностей в государственных тендерных закупках. Однако данное утверждение не является обоснованным, поскольку ни один из дополнительных принципов не оказывает прямого воздействия на уровень конкуренции на государственном тендерном рынке.

В работах [245; 290] принципами организации механизма государственных тендерных закупок определены конкуренция на государственном тендерном рынке и эффективность процедуры закупки. При этом механизмы государственных тендерных закупок отождествляются с процедурами проведения различных видов государственных тендерных закупок. На основе этого делается вывод о наибольшей эффективности тех государственных закупок, которые проводились по «неконкурентным», с точки зрения автора, процедурам закупок. Данное утверждение ставит под сомнение главенство принципа конкуренции.

В работе [121] помимо вышеназванных принципов отмечаются принципы информационной открытости, гласности и отсутствия преимуществ участникам закупок, отдельно выделен принцип противодействия коррупции. При этом отмечается возможность существования такого инструмента защиты отечественных производителей, как преференции национальным участникам, что несколько противоречит принципу отсутствия преимуществ участников, но отражает практику функционирования механизма государственных тендерных закупок. Реализация данных принципов осуществляется посредством соответствующих инструментов системы государственных тендерных закупок – законов, постановлений правительства, положений о закупках, документации о торгах.

В работах зарубежных авторов среди базовых принципов механизма организации государственных тендерных закупок также отмечаются: конкуренция, честность, прозрачность, эффективность, лучшее значение цены, распределение ресурсов, учет риска расторжения контрактов победителями процедур

государственных тендерных закупок, однородность [414]. При этом в толковании каждого из приведенных исследователем принципов прослеживается равнозначное понимание таких из них, как: честность и прозрачность (аналогичное значение принципу открытости процедуры государственных тендерных закупок); эффективность и лучшая цена.

Следует также обратить внимание на однозначность понимания всеми без исключения исследователями источника установления принципов организации механизма государственных тендерных закупок – нормативной правовой базы в сфере государственных тендерных закупок, вводимой органами законодательной ветви власти и функционирующей в виде законов, указов, распоряжений и положений. Так, в нормативно-правовой базе Российской Федерации на законодательном уровне [209; 211] установлено обязательное соблюдение принципов открытости, прозрачности, обеспечения конкуренции и отсутствия дискриминации по отношению к участникам закупки, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок и целевого расходования денежных средств, справедливости.

В законодательстве США требуется соблюдение принципов открытости (транспарентности), равноправия (справедливости), экономичности, эффективности, ответственности [303; 347]. В международном законодательстве [9; 346; 350] в качестве базовых принципов определены недискриминация, прозрачность регулирования как системы, так и процедур, справедливость процедур, национальный режим, режим наибольшего благоприятствования, противодействие коррупции и предоставление специального и дифференцированного режима для развивающихся стран. Однако, в самой нормативной правовой базе, устанавливающей данные принципы, в частности в Соглашении о государственных закупках ВТО, являющимся основой наднационального и национального рамочного законодательства, регулирующего сферу государственных тендерных закупок, заложена противоречивость

некоторых принципов организации системы государственных тендерных закупок. Наличие противоречия между принципами отмечено в исследованиях Института торговой политики [289].

В законодательстве интеграционных объединений в сфере государственных закупок одним из основных является принцип предоставления государствам членам национального режима равного взаимного доступа к государственному тендерному рынку [80]. Для его обеспечения, а также для соблюдения принципа недискриминации установлены единые требования к регулированию и процедурам государственных тендерных закупок. Они определяют нормы, направленные на повышение эффективности планирования и нормирования, осуществление общественного контроля и обсуждения, а также электронного документооборота.

Среди приведенных принципов наиболее релевантными и взаимоисключающими друг друга являются следующие принципы:

1. Принципы экономичности и эффективности. Они тесно взаимосвязаны условиями минимизации затрат на осуществление государственных тендерных закупок и максимизации получаемого от них эффекта. Соотношение цены и качества товаров и услуг как предмета закупок, а также сроки и стоимость проведения закупочных процедур должны быть оптимальными и взаимосвязанными.

2. Принцип гласности реализуется через открытость и прозрачность (транспарентность) закупочных процедур, обнародование достоверной, полной, своевременной и сопоставимой информации о проведении государственных тендерных закупок и содействие доступности данной информации широким массам заинтересованных сторон, в частности общественности.

3. Принцип конкуренции предполагает не дискриминацию и не дискредитацию участников закупок, их равноправие, справедливость, объективность и беспристрастность в предоставлении доступа к торгам и оценке конкурсных предложений. Определенной особенностью принципа конкуренции является соотношение протекционизма к национальным производителям и равный доступ к конкурсным торгам участников из других стран.

4. Принцип ответственности основывается на обоснованности и обязательности выполнения договорных требований участниками государственных тендерных закупок, а также установление механизма подотчетности этих участников за использованные государственные финансовые ресурсы.

Нетрудно заметить, что многообразие принципов механизма государственных тендерных закупок не имеет единого критерия их определения. Вполне очевидно, что эти принципы должны быть закреплены на законодательном уровне. Вместе с тем, наличие законодательно закрепленных основных принципов не гарантирует решения проблем, возникающих при функционировании механизма государственных тендерных закупок на практике, поскольку реализация основных принципов зависит от его структуры.

Тем не менее, принципы определяют специфику механизма государственных тендерных закупок, на организацию которого влияют определенные факторы, вызываемые теми же источниками, которые отвечают за формирование принципов формирования и функционирования механизма государственных тендерных закупок. (таблица 3.1).

Таким образом, нормативную правовую базу источника фактора и нормативную правовую базу принципов функционирования механизма государственных тендерных закупок, для обеспечения слаженности функционирования данного механизма, следует привести в полное соответствие.

Содержание принципов механизма государственных тендерных закупок определяют свойства социально-экономической системы государства:

1. Политические свойства (существующий политический уклад, позиция по отношению к государственным закупкам провластных партий, интересы отдельных политических и бизнес-групп).

2. Экономические свойства (приоритеты и особенности бюджетного устройства и процесса, бюджетная, фискальная, социальная, инновационная и другие. виды политики).

3. Культурные свойства (менталитет, образование и особенности ведения бизнеса).

Таблица 3.1 – Факторы, влияющие на содержание механизма государственных тендерных закупок [разработано автором]

Источник фактора	Структура источника фактора	Факторы первого порядка	Финансово-экономические рычаги
Цель бюджетной политики	1. Функции 2. Объекты 3. Субъекты 4. Принципы	- государственное регулирование; - государственный финансовый контроль; - бюджетное планирование; - бюджетное обеспечение; правовое обеспечение; нормативное обеспечение; информационное обеспечение; программное обеспечение	- нормы и нормативы; - лимиты; - конкурентные процедуры; - финансовые санкции, стимулы; - финансовые показатели

В работах теоретиков и практиков по исследованию структуры и элементов механизма государственного управления, как в целом, так и отдельными отраслями и сферами народного хозяйства, в частности, не существует единого подхода к выстраиванию соответствующих механизмов. Например, в работах [135, 152] механизм определяется совокупностью способов влияния или комплексом рычагов управления, сводимых к организационным и экономическим компонентам,

исключая административные и финансовые компоненты. В работах [22; 76] механизм сводится исключительно к организационным аспектам функционирования и структуре органов государственного управления, т.е. исключительно к внешнему воздействию на осуществляемые процессы.

В работе [200] под механизмом понимается часть системы управления, обеспечивающая влияние на внутренние и внешние факторы, от состояния которых зависит результат деятельности объекта управления. В структуру механизма, по мнению автора, входят: цели управления; связи и действия, на которые осуществляется воздействие в интересах достижения целей; методы воздействия; материальные и финансовые ресурсы управления и социальный и организационный потенциал.

Исследования, представленные в работе [262], несколько расширяют спектр элементов механизма. К ним, по мнению авторов, помимо методов воздействия, необходимо относить правовые нормы, способы и инструменты влияния на объект управления. Аналогичный подход к определению структуры механизма представлен в работе [77], где под механизмом понимаются практические меры, способы, рычаги и стимулы, при помощи которых происходит воздействие на какую-либо систему для достижения поставленных целей.

Механизм государственных тендерных закупок часто рассматривают как систему определенных форм, методов организации и реализации отношений между государственными заказчиками и поставщиками товаров и услуг на государственный тендерный рынок. Такая система включает: организационную структуру и ряд подсистем, а именно: нормативно-правового обеспечения; кадрового обеспечения; финансово-экономического обеспечения; информационного обеспечения; методического обеспечения; внешнего и внутреннего контроля и аудита; а также аналитического обеспечения. При этом считается, что нормативно-правовое обеспечение является основой функционирования механизма государственных тендерных закупок. Такое обеспечение состоит из совокупности соответствующих законов и подзаконных нормативных актов, которые создают нормативно-правовое поле для

функционирования механизма государственных тендерных закупок и регламентации отношений между государственными заказчиками и поставщиками товаров и услуг на государственный тендерный рынок [24].

Очевидным является наличие в научной литературе трех подходов к формированию структуры механизма:

1) структурный (организационный) механизм рассматривается как совокупность определенных элементов, объединенных в целое на основе конкретных принципов согласования их пространственно-временного развития;

2) функциональный механизм представлен совокупностью координационных взаимосвязей между функциями частей целого;

3) процессный, где механизм рассматривается как координированное условиями и закономерностями процесса взаимодействие между структурно-автономными этапами данного процесса.

Следует отметить, что использование исключительно одного из указанных подходов является нерациональным. Это обусловлено спецификой тендерных закупок, установленной в п. 1.1, и наличием двух противоположных тенденций в сфере внешнеторгового регулирования государственных тендерных закупок – протекционизм (использование государственных тендерных закупок в качестве инструмента нетарифного регулирования в международной торговле) и либерализация (международные и региональные межправительственные соглашения как инструмента выявления и использования дополнительных источников роста и интенсификации внешнеэкономического сотрудничества) [36]. В данном контексте для определения понятия механизма государственных тендерных закупок целесообразно использовать комплексный подход.

С точки зрения структурно-процессного подхода механизм государственных тендерных закупок представляет собой совокупность процедур и технологий их выполнения. Технологии представляют собой определенную совокупность соответствующих методов, реализуемых в определенной логической последовательности, а также средств, которые их обеспечивают. Таковыми являются нормативно-правовая база и регламенты в сфере государственных

тендерных закупок, а также тендерная документация конкретной закупки товара или услуг.

В практике всех стран процедура подготовки к проведению государственных тендерных закупок ограничивается объявлением конкурса и носит пассивный характер [97]. Это является одной из причин снижения конкуренции и финансовых нарушений на государственном тендерном рынке, что в свою очередь снижает эффективность системы государственных тендерных закупок. Поэтому, на этом этапе, также необходим активный поиск возможных поставщиков товаров и услуг. Это расширяет этап подготовки к проведению системы государственных тендерных закупок в структурно процессной организации ее механизма (рисунок 3.1).

В мировой практике принципы формирования механизма государственных тендерных закупок основываются на понятиях результативности и эффективности. Критерии, которые их определяют, следуют из цели системы государственных тендерных закупок – обеспечение приобретения товаров и услуг для удовлетворения нужд государственного заказчика при наиболее эффективном расходовании бюджетных средств. Это цена, качество и объем закупок, позволяющий удовлетворить потребности органов государственного управления в товарах и услугах.

Основными принципами формирования эффективного механизма государственных тендерных закупок, при котором достигается рациональное соотношение этих критериев, являются:

- 1) конкуренция на рынке государственных тендерных закупок;
- 2) открытость государственных тендерных закупок;
- 3) эффективность функционирования, как рациональное сочетание цены, качества и объема закупок.

Для обеспечения этих принципов в механизме государственных тендерных закупок реализуются традиционные функции планирования, анализа, контроля и принятия решений (таблица 3.2).



Рисунок 3.1 – Структурно-процессный подход к организации механизма государственных тендерных закупок [разработано автором]

Таблица 3.2 – Функциональный подход к формированию механизма государственных тендерных закупок [разработано автором]

Функция управления	Реализация функции при осуществлении ГТЗ	Порядок взаимосвязи с другими функциями управления
1	2	3
Планирование	1. Закупки: определение потребности в товарах и услугах и финансирование закупок	1. Принятие решений 2. Анализ 3. Контроль
	2. Методов, средств, процедур проведения ГТЗ и технологий их выбора	
Анализ	1. Потребностей в товарах и услугах и финансовых возможностей	1. Принятие решений 2. Планирование 3. Контроль
	2. Предложений товаров и услуг	
	3. Плана ГТЗ	
	4. Выполнения плана ГТЗ	
	5. Эффективности ГТЗ	
	6. Методов, средств, процедур проведения ГТЗ и технологий их выбора	
Контроль	1. Выполнения плана ГТ.	1. Планирование 2. Принятие решений 3. Анализ
	2. Эффективности ГТЗ	
	3. Методов, средств, процедур проведения тендерных закупок и технологий их выбора	

Продолжение таблицы 3.2

1	2	3
Принятие решений	1. О проведении ГТЗ	1. Планирование
	2. Об определении (выборе) методов, средств, процедур проведения ГТЗ и технологий их выбора	2. Контроль 3. Анализ
	3. О победителе тендера, заключении и изменении условий контракта	

Очевидно, что структурно-процессный подход к организации механизма государственных тендерных закупок должен использоваться в комплексе с функциональным подходом. При этом функция мотивации не реализуется, так как мотивация поставщиков товаров и услуг на государственный тендерный рынок в управляемой подсистеме государственных тендерных закупок алогична. В результате в механизме государственных тендерных закупок реализуются только часть функций управления, связанных с процедурами и технологиями их проведения. Это – планирование, анализ, контроль, принятие решений и организация (рисунок 3.2) [8].

Серьезное внимание со стороны государственного заказчика требует регулирования цен на товары и услуги в механизме государственных тендерных закупок. В этом случае поведение государственного заказчика и поставщика на государственный тендерный рынок характеризует основные ценовые параметры контракта. А особенность рынка государственных тендерных закупок, как рынка с несовершенной конкуренцией, где и государственные заказчики, и поставщики на государственный тендерный рынок имеют равнозначное влияние (с равной степенью вероятности могут вступать в сговор), определяет подходы и специфику ценообразования на нем.



Рисунок 3.2 – Комплексный подход к организации механизма государственных тендерных закупок [разработано автором]

Еще одна сложность государственного тендерного рынка – это невозможность технически получать полную и всестороннюю информацию о производстве и (или) наличии у поставщика товаров и услуг требуемого качества и необходимых объемах. Это существенно усложняет регулирование ценообразования на этом рынке. Такая информация часто искажается в связи с заинтересованностью поставщиков в государственном заказе.

Ценовой механизм, подразумевающий установление цен путем прямых переговоров между государственным заказчиком и поставщиком на государственный тендерный рынок, является реализацией многовариантных методов установления цен (таблица 3.3), монопольных интересов поставщика на государственный тендерный рынок и государственного заказчика, а также их взаимная заинтересованность: поставщиков на государственный тендерный рынок – в увеличении прибыли, а государственных заказчиков – в снижении издержек на собственное производство. Это требует механизма действенного контроля со стороны законодательных органов государственного управления, что обеспечило бы баланс интересов представителей государственных и бизнес-структур в процессе государственных тендерных закупок.

Таблица 3.3 – Методы ценообразования на государственном тендерном рынке [составлено автором на основе [29; 57]]

Неконкурентные методы ценообразования	Конкурентные методы ценообразования
1	2
Полных (или средних) издержек на производство продукции (суммирование совокупных издержек: переменные (или прямые) плюс постоянные (или накладные), и прибыли, которую предприятие рассчитывает получить)	Метод воспринимаемой ценности товара (выстраивается на основе маркетинговых исследований путем анализа восприятия по принципу ожидаемой ценности для покупателя)
Метод прямых (или предельных) затрат (установление цены путем добавления к переменным затратам определенной надбавки – прибыли)	Аукционный метод (пошаговое повышение первоначальной цены в результате открытых ставок либо ее пошаговое снижение)

Продолжение таблицы 3.3

1	2
Метод расчета цены на основе анализа безубыточности и обеспечения целевой прибыли (установление цены на товар на таком уровне, который обеспечивал бы получение желаемого объема прибыли)	Метод биржевых котировок (цены являются ценами сделок, совершенных на товарных биржах)
Метод установления цены на основе анализа рентабельности инвестиций (оцениваются полные затраты при различных программах производства товара и определяется объем выпуска, реализация которого по определенной цене позволит окупить соответствующие капиталовложения)	Метод текущих цен конкурентов (привязка к цене конкурента. А не к издержкам производства и обращения)
Метод структурной аналогии (при установлении цены нового товара определяют структурную формулу цены по его аналогу)	Метод тендерного ценообразования (определение цены «вслепую»)
Административный метод (цены на товары и услуги устанавливаются на уровне нормативной правовой базы (предельно-допустимые цены, пороговые цены))	

В этой связи целесообразен подход, при котором определяемая цена государственной тендерной закупки базируется на равнозначном удовлетворении интересов государственного заказчика и поставщика товаров и услуг на государственный тендерный рынок, в теории и на практике получивший название концепции справедливой и приемлемой цены договора. Важным, безусловно, является и проведение их финансово-экономических экспертиз.

Поскольку специфика системы государственных финансов, определяемая тесными взаимосвязями расходной части государственного и муниципального бюджетов и внебюджетных фондов с затратной частью на реализацию государственных целевых программ, диктует необходимость соответствующего ресурсного распределения и учета расходов во взаимосвязанных ресурсных областях, то базовым принципом эффективных государственных тендерных закупок становится их ресурсное обеспечение, то есть обеспеченность финансовыми средствами из государственного и местных бюджетов, а также внебюджетных фондов. При этом следует иметь в виду, что обеспечение финансирования государственных тендерных закупок должно исходить из объективных потребностей государственных заказчиков и целесообразности государственных тендерных закупок, а также соответствовать экономическим возможностям государства.

Дефицит ресурсного источника для одного государственного заказчика может автоматически отразиться на состоянии других. Отсюда возникает необходимость детального анализа процессов распределения финансовых потоков, направляемых для государственных тендерных закупок на всех его стадиях: от базы формирования доходной части государственного и местного бюджетов, через планирование затратной части государственных закупок и расходной части государственного и местного бюджетов, соответственно, до оптимизационных мер структуры этих бюджетов. При этом следует проводить детальный анализ потенциальных возможностей для дополнительных поступлений в бюджеты различных уровней, т.е. учитывать дополнительные ресурсы, привлекаемые для производства продукции, приобретаемой в рамках процедур государственных тендерных закупок. В данном случае анализируется комплекс финансовых ресурсов государства и финансовых ресурсов поставщиков на государственный тендерный рынок.

Поскольку, эффективность системы государственных тендерных закупок должна быть максимальной, то и оптимизационные мероприятия разрабатываемые в контексте управления государственными финансами также должны предполагать

оптимизацию обозначенных финансовых потоков. При этом, следует отметить, что указанное направление должно учитывать и внешние, по отношению к государству финансовые потоки, поскольку национальная экономика отдельно взятого государства является открытой системой и выступает частью мировой экономики.

В контакте обеспечения эффективности механизма государственных тендерных закупок особое внимание уделяется полноте охвата финансовых ресурсов, обеспеченная соответствующими научно обоснованными методическими материалами, позволяющими сопоставить финансово-экономические возможности национальной экономики по аккумулярованию бюджетных средств с целесообразностью в приобретении продукции посредством системы государственных тендерных закупок. В этой связи достижение баланса финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы государства выступает основой эффективного функционирования механизма государственных тендерных закупок.

Необходимость законодательного и административного регулирования государственных тендерных закупок, обусловленная их исходным финансированием, предопределяет взаимосвязь и взаимовлияние сферы формирования государственного бюджета (доходной и расходной его частей) и процедур государственных тендерных закупок. Отсюда возникает обоснованная необходимость учета специфики процессов налогообложения и использования бюджетно-налогового инструментария воздействия органов государственной власти на рынок государственных тендерных закупок. К данной категории инструментария относятся: виды налогов и платежей, их структура, объекты обложения, субъекты платежей, источники налогов, ставки, льготы, санкции, сроки взимания, способы внесения; уровень централизации средств государством, соотношение между центральным и местными бюджетами, дефицит и профицит бюджета, соотношение между государственным бюджетом и внебюджетными фондами, бюджетная классификация статей доходов и расходов и др.) и денежно-кредитные регуляторы (официальная процентная ставка, рефинансирование

банков, минимальные резервные требования, операции на открытом рынке, инструменты валютного регулирования).

Учет бюджетно-налогового инструментария в обеспечении эффективного функционирования механизма государственных тендерных закупок позволяет оценить реальные возможности потребления государственного сектора и обосновать целесообразность государственных тендерных закупок определенных категорий продукции. При этом потребление зависит не только от текущего, но и прогнозируемого дохода. Их ожидание увеличивает государственные расходы на приобретение товаров и услуг. Тем не менее, это не всегда может быть использовано для финансирования дополнительных государственных тендерных закупок. В любом случае рост государственных доходов должен опережать увеличение расходов на государственные тендерные закупки.

Конкуренция в условиях функционирования рыночной экономики выступает наиболее действенным инструментом обеспечения эффективных государственных тендерных закупок. Поэтому, развитие свободной конкуренции является основополагающим принципом эффективного функционирования государственного тендерного рынка. Для этого необходимо обеспечение достаточной степени конкуренции на рынке государственных тендерных закупок. в определенной степени конкуренция на внутреннем рынке государственных тендерных закупок может обеспечиваться за счет привлечения на него зарубежных поставщиков, с другой стороны, практика осуществления государственных тендерных закупок свидетельствует о наличии методов скрытого протекционизма национальной экономики, существующих в виде требований к национальному компоненту. Несмотря на то, что в рамках международного законодательства, одним из базовых принципов государственных тендерных закупок определен принцип равенства отечественного и иностранного участника при проведении процедур государственных тендерных закупок и наложен запрет на дискриминацию по данному признаку, ряд стран их частично игнорирует. Например, во Франции иностранный участник допускается к участию в конкурсе по крупным государственным заказам только в случае невозможности его

дробления на более мелкие контракты, при этом законодательство предписывает разделение крупных государственных контрактов на несколько контрактов в интересах отечественных поставщиков. В Канаде иностранные участники не имеют права на обжалование решений, выносимых государственными заказчиками по определению победителя в процедурах государственных тендерных закупок. В США к участию в процедурах государственных тендерных закупок допускаются иностранные поставщики из тех стран, у которых с США заключены двухсторонние либо многосторонние торговые соглашения о государственных закупках и только по отдельным категориям государственных контрактов, кроме того для иностранных участников существует ограничение на заключение контрактов по признаку пороговых значений сумм государственного контракта. Данные методы скрытого протекционизма выступают в качестве ограничительных барьеров свободной конкуренции.

Для расширения свободной конкуренции на рынке государственных тендерных закупок целесообразно законодательно определить долю малого бизнеса при размещении определенного вида государственных и муниципальных заказов. Например, в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» государственные и муниципальные заказчики обязаны от 10 до 20 процентов общего годового объема поставок, товаров, выполнения работ, оказания услуг размещать у субъектов малого предпринимательства [212]. Указанный диапазон квоты государственных контрактов не применяется в случае размещения заказа для нужд обороны страны и безопасности государства.

Однако, одного законодательного закрепления недостаточно без организации контроля за исполнением законодательных норм со стороны контролирующих органов государственного управления. Как отмечают исследователи-практики «... несмотря на принятие закона в 2005 году ... обязанность размещения определенной доли заказов у субъектов малого предпринимательства была распространена на муниципальных заказчиков лишь в 2009 году» [324].

3.2. Функционирование механизма государственных тендерных закупок

Основная роль в формировании эффективности государственных тендерных закупок даже в рыночной среде принадлежит государству. Поэтому система государственного регулирования государственных тендерных закупок, меняя методы и инструменты воздействия, должна максимально гибко учитывать условия рынка. Понятно, что в условиях рыночной экономики, когда большая часть товаров и услуг производится частными фирмами, государство в своей регулирующей деятельности объединяет рыночные (экономические) и административные методы управления. Большую роль играют косвенные, финансовые рычаги регулирования рынка государственных тендерных закупок.

Действие механизмов адаптации главным образом проявляется в экономическом поведении государства и поставщиков товаров и услуг на государственный тендерный рынок. Сущность такого действия заключается в максимальном учете изменений рыночной среды и использовании ее положительных сторон в достижении эффективности государственных тендерных закупок в таких условиях. Комплексно критерий адаптации определяют временные характеристики и скорость протекания процесса приспособления, способность к подстройке структурных частей, а также их синхронность. Если система государственных тендерных закупок в полной мере адаптирована к условиям рыночной среды, то она и сами государственные тендерные закупки эффективны [299]. Непрерывно протекающий активный процесс адаптации предполагает мобильность системы управления государственными тендерными закупками.

От того, насколько точно, корректно и полно будут регламентированы процедуры закупки и увязаны между собой регламентирующие акты, зависит успешность функционирования механизма государственных тендерных закупок. Система нормативно-правового их обеспечения охватывает прогнозирование и планирование закупок; регламентирование и проведение закупочных процедур;

формирование и исполнение государственного контракта; а также контроль закупочных процедур и исполнения контракта [122].

Очевидно, что международное законодательство, существующее в виде Международных соглашений [102; 251; 301; 310; 321], выступает инструментами реализации методов, используемых на каждом этапе функционирования механизма государственных тендерных закупок. На их основе формируется национальное законодательство по вопросам государственных тендерных закупок, конкретизирующее международные нормы с учетом особенностей экономической политики государства, далее идет детализации норм в рамках отраслевого законодательства по государственным тендерным закупкам.

Поскольку уровень конкуренции на государственном тендерном рынке закупок разный, то механизм государственных тендерных закупок имеет признаки как рыночного, так и административного регулирования.

Рыночное регулирование обеспечивается созданием конкурентной среды, административное – посредством регламентирования государственных тендерных закупок, отраженного в системе нормативно-правовых актов ограничивающего и стимулирующего характера.

Проведение государственных тендерных закупок в пределах подхода к структуризации их системы происходит последовательно по этапам [305, с. 91]:

1. Формирование программ государственных закупок – создание перечня приоритетных государственных программ социального обеспечения и развития с ориентацией на программно-целевой метод составления бюджета, который полноценно позволяет внедрить механизмы государственного финансового контроля по взаимосогласованности бюджетной сметы и приоритетных программ;

2. Планирование государственных закупок – создание системы планов закупок на основе прогнозных показателей расходов, характеризующих потребности государства, требует осуществления контроля над правильностью определения предметов и объемов закупок в отношении планируемых государственных финансовых ресурсов.

3. Непосредственное проведение государственных закупок – независимо от выбранного вида процедуры закупки элементы контроля реализуются через обеспечение равноправия доступа потенциальных участников к торгам, установление объективных и обоснованных критериев отбора, соблюдение законодательства по вопросам закупок в ходе их процесса, обеспечение его гласности.

4. Учет, мониторинг, анализ государственных закупок – данный этап в полной мере отражает реализацию информационно-аналитической функции государственного финансового контроля в сфере государственных закупок, поскольку надлежащее документирование процедур, оформление договорных отношений является основанием для проведения непрерывного мониторинга осуществления процедур закупок, состояния выполнения договоров анализа отклонений от показателей, установленных в них

Определяющей чертой приведенной этапизации является преобразование этапа контроля из подчиненного низшего и обычно последнего этапа в самостоятельный с установлением тесной связи с предыдущими, что достигается за счет соотношения функций системы государственных и контрольных функций [34, С. 30]. Отдельное место в системе государственных закупок занимает обеспечение ее функционирования, что создает основу для проведения закупочных процедур и факторы, влияющие на нее.

Функционирование механизма государственных тендерных закупок представляет собой процесс реализации процедур государственных тендерных закупок с использованием соответствующих технологий. Он происходит в результате реализации представителями государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти в профильных сферах и отраслях экономики функций планирования, анализа, контроля, принятия управленческих решений и организации (рисунок 3.3).

Как отмечает в своем исследовании В.В. Золотарев «...функционирование механизма государственных тендерных закупок подразумевает: определение в нормативно-правовых актах конкретного перечня способов государственных

закупок; установление преимущественно конкурсной организации государственных закупок; обеспечение возможности участия любого субъекта рынка в процессе государственных закупок независимо от организационно правовой формы и формы собственности предприятия; установление в закупочной документации единых для всех участников процесса закупок критериев, требований и процедур на основе правовых норм; одновременное для всех участников уведомление о начале закупок продукции и условиях закупок; завершение размещения заказов и подведение итогов в заранее определенный период времени...» [98, с. 272].

Каждая из процедур государственных тендерных закупок имеет свои, регламентированные законодательством этапы проведения. Законодательство регламентирует все этапы проведения государственных тендерных закупок: объявление проведения процедуры государственных тендерных закупок; сроки и процесс подачи заявок поставщиков на государственный тендерный рынок; размер обеспечения заявок поставщиков на государственный тендерный рынок, принявших решение участвовать в процедуре государственных тендерных закупок и государственных контрактов, заключаемых на основе этих процедур; условия изменения или отзыва заявки на участие в процедуре государственных тендерных закупок; условия предоставления разъяснений государственным заказчиком по тендерной (конкурсной) документации; условия вскрытия конвертов с заявками поставщиков на государственный тендерный рынок; общие принципы определения победителя процедур государственных тендерных закупок; порядок обжалования действий государственного заказчика; порядок заключения государственных контрактов по результатам определения победителя процедуры государственных тендерных закупок.

Схематически процедурные вопросы проведения открытого тендера представлены на рисунке 3.4. Блок-схема одного из вариантов открытого тендера – торгов с предварительной квалификацией – представлена на рисунке 3.5. Блок-схема – процедуры закрытого конкурса – на рисунках 3.6. Сравнение процедур проведения запроса котировок и запроса предложений представлено на рисунке 3.7.



Рисунок 3.3 – Алгоритм функционирования механизма государственных тендерных закупок [разработано автором]



Рисунок 3.4 – Процедуры механизма государственных тендерных закупок [составлено автором]



Рисунок 3.5 – Блок-схема процедуры торгов с предварительной квалификацией [составлено автором]

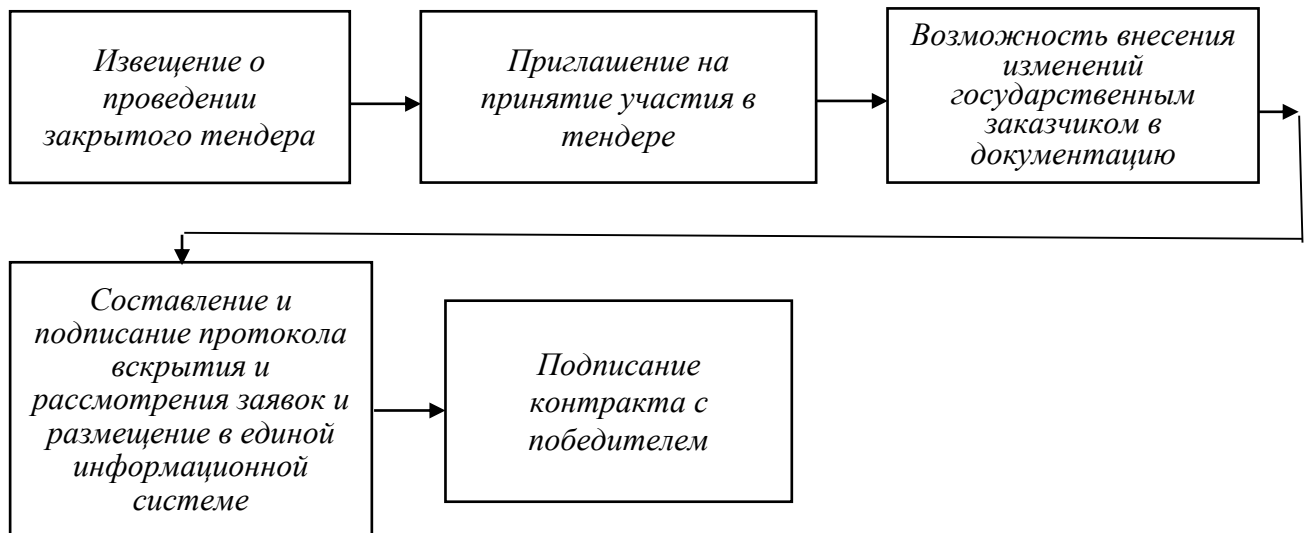


Рисунок 3.6 – Блок-схема процедуры проведения закрытых государственных тендерных закупок (ГТЗ) [составлено автором]



Рисунок 3.7 – Сравнительная блок-схема процедур проведения запроса котировок и запроса предложений [составлено автором]

Конкурс проводит сам заказчик или уполномоченный им организатор. Выбор поставщика является решающим этапом тендера, как для организатора, так и для оферента. В день закрытия торгов тендерные комитеты организуют публичное раскрытие конвертов с предложениями в присутствии всех участников торгов или их представителей, оглашают состав предприятий, подавших заявки и предложенные участниками параметры проекта (при открытых торгах). При закрытых – процедура огласки, как правило, не проводится. Далее, тендерные комитеты, на протяжении 1-3 месяцев изучают предоставленные предложения, учитывая технические характеристики, условия кредитов и платежей. «Каждый тендерный комитет использует свою методику сопоставления предложений ... в процессе рассмотрения предложений тендерные комитеты могут обращаться к участникам за дополнительными уточнениями» [89] и пояснениями, это дает дополнительные возможности, как заказчикам, так и исполнителям для согласования условий предстоящей сделки.

Предложения участников торгов подписываются, заверяются печатью оферента и направляются организаторам торгов в закрытых конвертах. Факт получения такого конверта организаторами означает, что претендент согласен со всеми условиями проведения тендера и не имеет претензий относительно условий, указанных в тендерной документации. Предложения должны быть присланы к заранее установленной дате, после которой оференты к участию в торгах не допускаются.

Победа присуждается участнику (предприятию или консорциуму), который предложил самую низкую цену или более выгодные условия. После определения победителя информация о нем и условиях заключенного контракта, а также о конкурентных предложениях оглашаются в средствах массовой информации и заинтересованным предприятиям (при гласных тендерах) или остаются информацией внутреннего пользования для тендерного комитета и победителя (при негласных). На данной стадии, в соответствии с действующим законодательством некоторых стран, организатор тендера через тендерный

комитет имеет право аннулировать результаты торгов и не размещать заказ или назначить новые или повторные торги.

Такое развитие дальнейших событий возможно в следующих трех случаях:

– когда все или большинство предложений были представлены с отклонениями от условий торга или с нарушением соответствующих законодательных актов страны-заказчика;

– если oferенты вступили в сговор относительно уровня цены, который превышает средний уровень цен на соответствующем товарном рынке;

– в случае поступления предложения только от одного предприятия, т.е. в условиях отсутствия выбора.

В случаях, когда государственным заказчиком установлена оплата за доступ к конкурсной документации, поставщики на государственный тендерный рынок, принявшие решение участвовать в таких государственных тендерных закупках, переводят денежные средства на счет государственного заказчика и получают доступ к их условиям (комплект тендерной документации). Условно размер перевода составляет от десятка до нескольких сотен долларов и рассчитывается исходя из затрат государственного заказчика на составление тендерной документации. Второй этап характеризуется возникновением материальной и юридической ответственности oferента перед заказчиком. Основным содержанием этого этапа является подготовка и представление предложения oferентом. Если в комплекте тендерной документации была предусмотрена проформа контракта и проформа тендера, то oferент заполняет эти документы, исходя из своих технико-технологических, финансовых и организационных возможностей. Текст тендерного предложения должен в полной степени удовлетворять требования тендерной документации, содержать конкурентоспособную цену и приемлемый срок исполнения заказа. «Так, основные проблемы, которые могут повлиять на результативность процесса принятия и реализации управленческих решений... о подготовке тендерного предложения, – это «отклонения от рациональной процедуры» [8, с. 6].

Отдельные процедуры государственных тендерных закупок автоматизируются, переводятся в электронную форму, «...при следует отметить, что предоставление информации в электронной форме о возможностях заключения договоров может способствовать экономии, прозрачности, целостности и добросовестной конкуренции, делает информацию более доступной, практичной и менее затратной, сокращает время на поиск поставщиков (особенно, когда эффективные поисковые инструменты доступны, или, когда система обеспечивает автоматическое уведомление...» [350] о возможных зарегистрированных поставщиках).

Такая форма организации закупок также может снизить расходы на оповещение о проведении закупок. В большинстве случаев, использование электронных торгов (аукционов) приводит к росту доступности информации, по сравнению с предоставлением информации на бумажных носителях. Следует отметить, что широкое применение электронных коммуникаций оправдано из-за более низких затрат и большей доступности.

С другой стороны, «...такое использование может ограничить доступ к информации о контрактах, если за доступ взимается плата или используемые технические средства затрудняют доступ и вытесняют более доступные бумажные средства. Широкое использование электронных средств массовой информации наблюдается и для публикации информации о процедурах присуждения побед в конкурсных торгах, которые проводятся или проводились в интересах поставщиков, а также общественности в целом. Информационные системы такого рода, представленные в доступной и открытой форме, могут стать важным инструментом надзора и контроля над процессом закупок» [396, с. 37].

Наиболее интересным представляется такая форма электронных закупок, как электронный реверсивный аукцион, который широко используется в большинстве стран мира и доказал свою эффективность.

Электронный реверсивный аукцион – это онлайн-торги в режиме реального времени между покупателем (или покупателями), с одной стороны, и рядом поставщиков, с другой стороны, которые соревнуются за победу в контракте,

подавая последовательно улучшенные тендерные заявки, с использованием информации о других тендерах, предоставленной во время аукциона.

Считается, что аукционы обладают значительным потенциалом для повышения эффективности затрат при закупках. Преимущества электронных аукционов заключаются в следующем:

- выгоды от побуждения участников торгов делать более конкурентоспособные предложения, чем они сделали бы при традиционном закрытом тендере. Предоставление участникам торгов информации о тендерах конкурентов в процессе аукциона и предоставление им возможности соответствующим образом корректировать свои собственные тендеры может способствовать улучшению этих элементов для соответствующей корректировки, разрешенной на аукционе (как правило, это цена);

- экономия за счет лучшего планирования и разработки спецификаций и критериев присуждения победы в торгах;

- выгоды от ограничения возможностей для коррупции или дискриминации. Тот факт, что участники аукциона могут корректировать свои тендерные заявки и в любое время проверять, являются ли они участниками торгов, занявшими первое место, может снизить вероятность злоупотреблений со стороны закупающей организации, передающей информацию предпочтительному участнику торгов, поскольку все участники торгов располагают соответствующей информацией;

- выгоды от использования электронных средств и стимулов, которые дают аукционы, более выгодные предложения могут быть результатом более широкой доступности процедуры, а электронные средства могут помочь снизить коррупцию за счет устранения или ограничения личного контакта;

- выгоды от сокращения административных расходов и сроков закупок, на основе принятия специальных ускоренных и упрощенных процедур аукциона.

Важно отметить, что поставщики иногда враждебно относятся к использованию аукционов. Это может быть вызвано искренними опасениями по поводу того, что аукционы не подходят в конкретном контексте, или из-за

отсутствия знаний и соответствующего опыта. Решением данной проблемы может стать, например, обучение поставщиков или предоставление возможности участникам использовать параллельно бумажные или телефонные торги наряду с участием в электронном аукционе. Однако, можно также ожидать, что поставщики будут выступать против новых методов закупок, которые усиливают конкуренцию и снижают норму прибыли. Какова бы ни была причина, аукционы не могут стать эффективным инструментом, если эта враждебность заставляет достаточное количество поставщиков воздерживаться от участия в электронных формах закупок.

Потенциальные проблемы с электронными реверсивными аукционами могут заключаться во влиянии различных политических и других факторов, которые, как правило, способствуют чрезмерному использованию аукционов. Одна из проблем заключается в том, что немедленная экономия от аукционов может быть более заметной, чем затраты (например, с точки зрения возникающих проблем на этапе выполнения контракта). Как это произошло в Бразилии, когда экономия от использования электронных торгов при стандартных закупках и стремление правительства к проведению аукционов в качестве инструмента борьбы с коррупцией привели к тому, что предприятия стали использовать электронные аукционы для менее подходящих комплексных закупок [309, с. 123].

Кроме того, может возникнуть проблема давления со стороны поставщиков аукционных услуг и производителей программного обеспечения ввиду чрезмерного использования электронных коммуникационных систем.

Эти проблемы необходимо надлежащим образом учитывать при разработке нормативных правил, касающихся электронных аукционов в сфере государственных закупок. Государства, рассматривающие возможность использования электронных аукционов, должны, в первую очередь, рассмотреть вопрос об адекватности своего законодательства о конкуренции для решения потенциальных проблем, связанных со сговором между поставщиками [295, с. 201].

Механизм государственных тендерных закупок обеспечивает экономическую связь между органами государственного управления и поставщиками товаров и

услуг на государственном тендерном рынке. Регулирование отношений между ними осуществляется посредством функций управления, реализуемых в этом механизме, каждая из которых имеет свою направленность на достижение конкретного результата (рисунок 3.8).

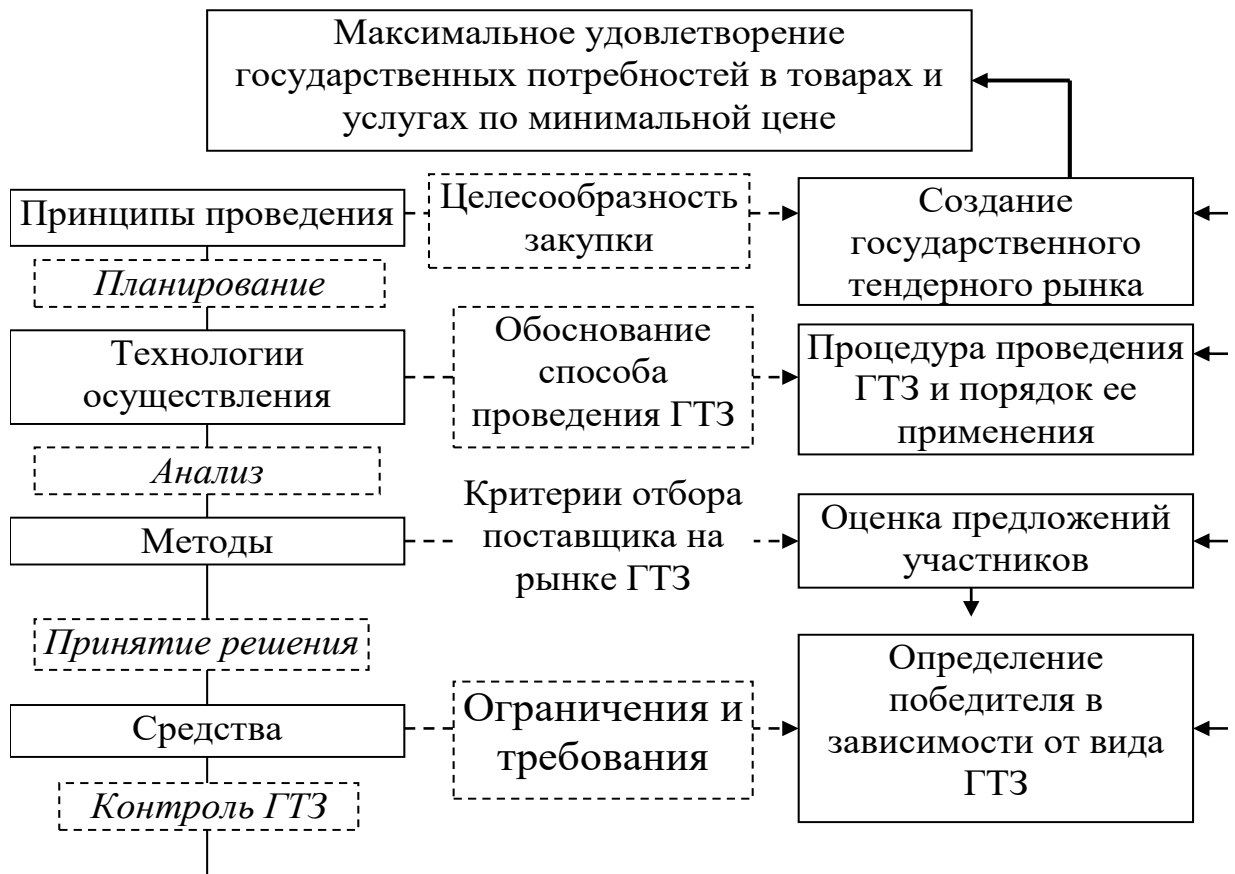


Рисунок 3.8 – Координация функций структурных элементов в механизме государственных тендерных закупок [разработано автором]

Руководствуясь принципами проведения государственных тендерных закупок, органами государственного управления осуществляется функция планирования, в результате реализации которой создается государственный тендерный рынок. Создание же самого государственного тендерного рынка обеспечивается субъектами рынка – поставщиками товаров и услуг на основе анализа целесообразности закупки.

Взаимосвязи элементов механизма государственных тендерных закупок осуществляются посредством обеспечительных мероприятий:

- 1) регламентирование государственных тендерных закупок;
- 2) выбор вида государственных тендерных закупок и его обоснованность;
- 3) взаимодействие субъектов управляющей и управляемой подсистем государственных тендерных закупок;
- 4) рыночный мониторинг цен, конъюнктуры рынка, технологий;
- 5) информационно-коммуникативные (формирование, сбор, хранение, обработка и передача информации).

Среди реализуемых функций управления в механизме государственных тендерных закупок функция маркетинга не соблюдается, что объясняется спецификой государственного тендерного рынка, установленной в п. 1.1. Однако, анализ внутреннего и внешнего рынка товаров и услуг необходим для активного поиска и приглашения их поставщиков на государственный тендерный рынок с целью соблюдения принципа конкуренции в системе государственных тендерных закупок. И может реализовываться государственными заказчиками (рисунок 3.9).

Существующие технологии процедуры определения победителя не позволяют достичь цели государственных тендерных закупок, поскольку в основном ориентированы на минимальную стоимость закупки товаров и услуг. Анализ внешнего и внутреннего рынка необходим, т.к. государственные тендерные закупки ограничены для оценки эффективности исключительно поступившими для участия в конкретной государственной тендерной закупке заявками.

Это требует совершенствования процедур подготовки к проведению государственных тендерных закупок, процедуры отбора поставщиков на государственный тендерный рынок, процедуры определения победителя государственных тендерных закупок.

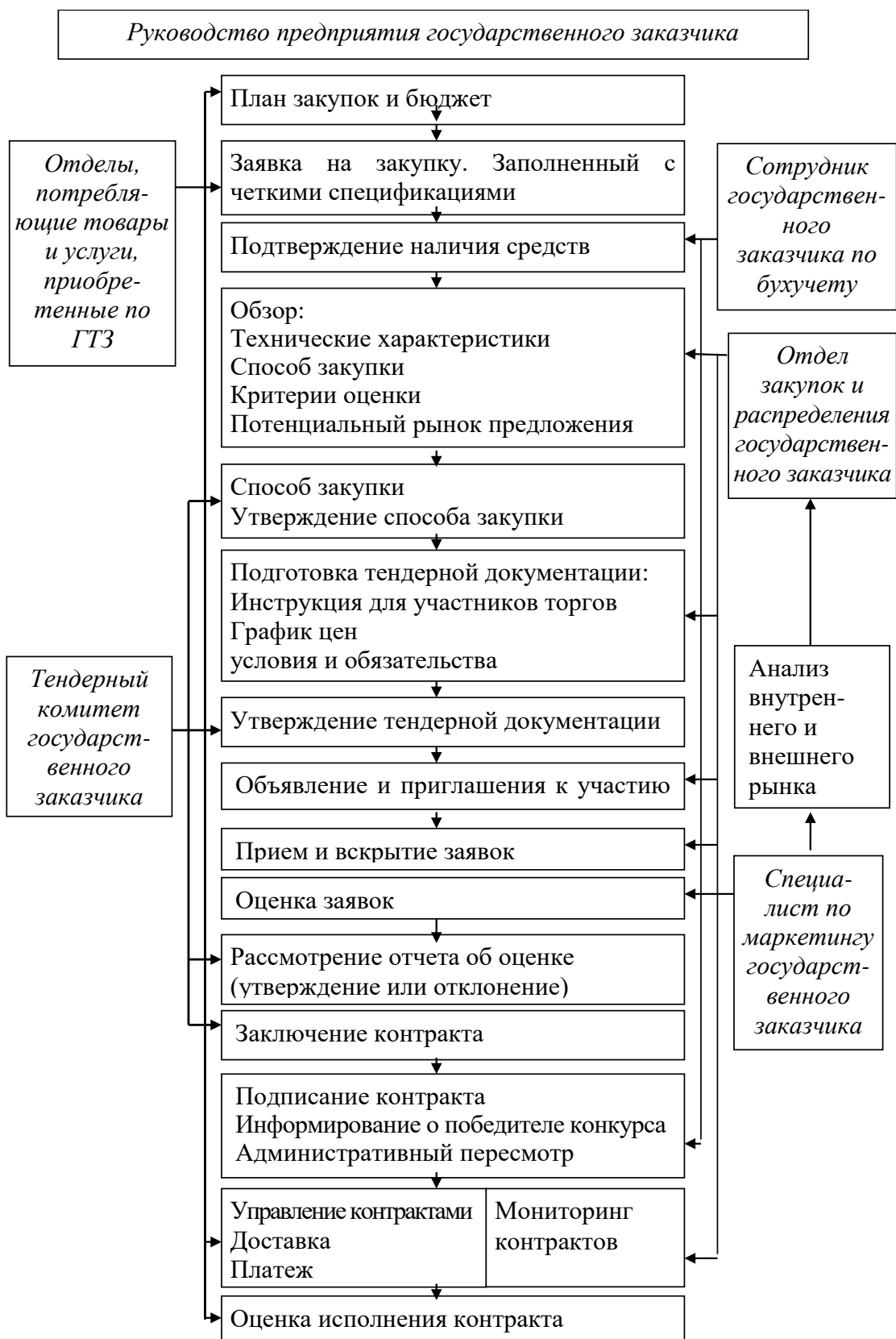


Рисунок 3.9 – Распределение функций по реализации процедур государственных тендерных закупок на уровне государственного заказчика [разработано автором]

Совершенствование указанных процедур представляется целесообразным осуществить на основе анализа мониторинга рынка.

Процесс анализа мониторинга рынка представлен на рисунке 3.10.

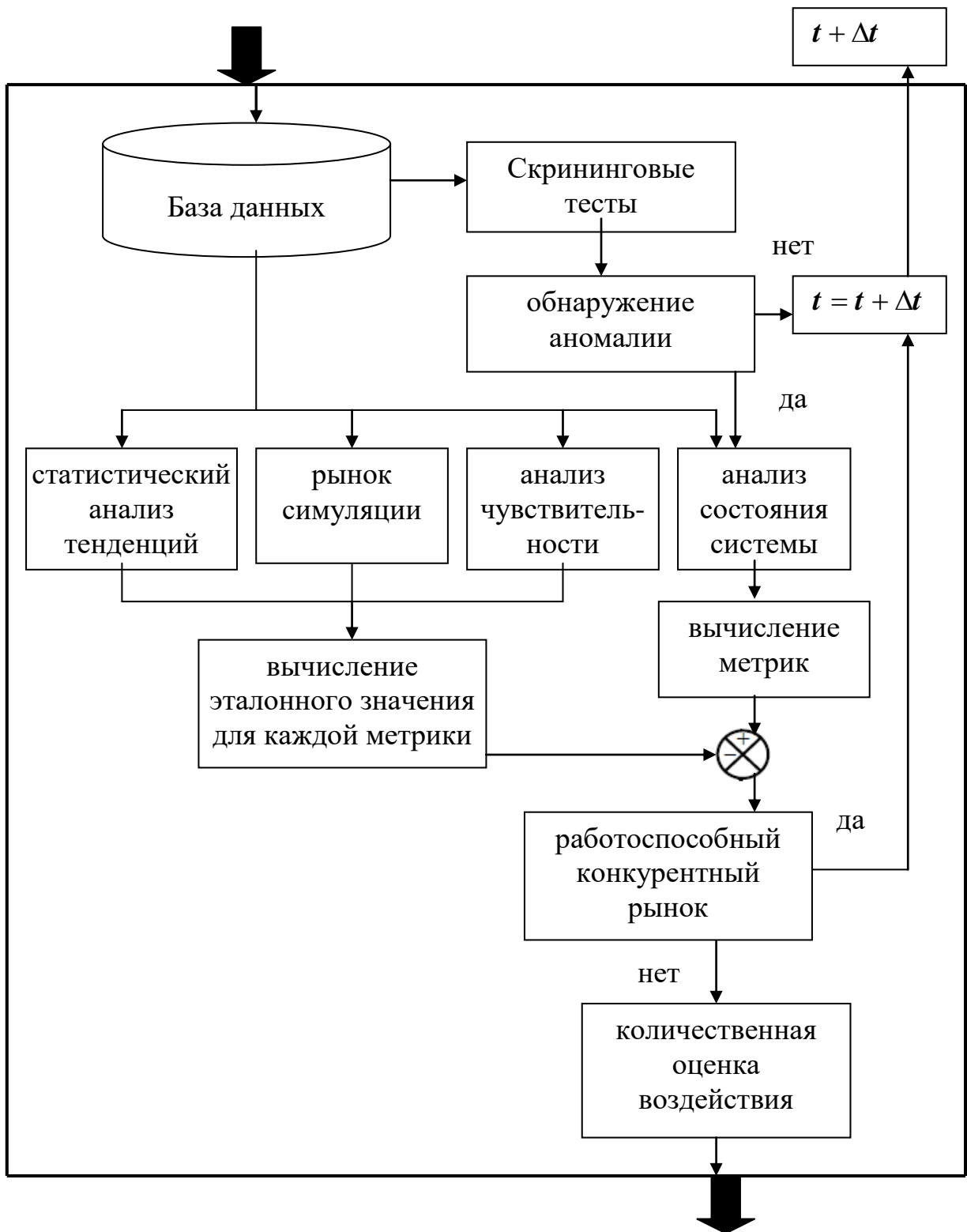


Рисунок 3.10 – Процесс анализа мониторинга рынка [разработано автором]

В анализе мониторинга рынка, собранные данные, состоящие из рыночных и системных измерений, служат для управления процессом анализа мониторинга рынка.

При обнаружении аномалии процесс продолжается с параллельным вычислением соответствующих метрик и их эталонных значений. Расчет соответствующей метрики основан на ключевом шаге, который представляет собой анализ влияния экзогенных факторов на поведение участников рынка и состояние системы. Используя эти показатели, исследование оценивает характер аномалии, будь то сговор, дискриминация партнеров или поведение конкретных участников на разных рынках и во времени, набор рыночных/системных измерений в момент времени t .

Каждое значение эталонной метрики основано на предыдущих рыночных результатах, результатах анализа мониторинга и характеристике конкурентного государственного тендерного рынка, а также рассчитывается с помощью различных инструментов, таких как статистический анализ тенденций, моделирование рынка и анализ чувствительности.

Каждая метрика сравнивается с ее эталонным значением, чтобы определить, является ли поведение неконкурентным.

Всякий раз, когда отклонение метрики превышает заранее заданный уровень, проводится дополнительная количественная оценка воздействия выявленной проблемы.

Результаты мониторинга рынка могут передаваться субъекта внешнего регулирования системы – органам государственного управления исполнительной и судебной ветвей государственной власти – для применения адекватны карательных мер. Такие меры основываются на результатах анализа мониторинга неконкурентного мошенничества.

Схемы смягчения последствий используются для предотвращения неконкурентных результатов на товарных рынках путем эффективного противодействия попыткам использования рыночной власти, чтобы смягчить возможные последствия для других участников рынка.

Схемами смягчения последствий выступают предельные цены и предельные значения предложения.

Предельная цена фокусируется на ценовом характере предложений и действует как фильтр, не допуская, чтобы принятые предложения превышали заданный порог. С другой стороны, предел предложения фокусируется на каждом отдельном предложении. Этот тип смягчения реализуется в два этапа: проверка поведения и проверка воздействия.

Тест поведения проверяет предложения и идентифицирует те, которые превысили четко установленные пороговые значения, основанные на индивидуальных рекомендациях уровни, основанные на ранее принятых предложениях или часто обновляемых расчетах предельных издержек.

Затем применяется тест воздействия для количественной оценки влияния конкретного предложения на рыночные результаты. Если предложение существенно влияет на рыночные результаты, то в качестве корректирующего действия применяется мера смягчения, например, замена текущего предложения эталонным предложением.

Хотя схемы смягчения последствий гарантируют, что цены не превысят установленный уровень, у мер по смягчению последствий есть побочные эффекты. Сокращение волатильности цен может привести к недостаточному привлечению генерации к рынкам, что обеспечило бы надежную работу системы.

Меры по смягчению последствий могут также создавать дополнительные стимулы для неконкурентного поведения, например, поведение на торгах, приводящее к предложениям в узком диапазоне чуть ниже установленного предела. Характер смягчения последствий, зависящий от времени, не отражает межвременных рыночных отношений.

Таким образом, такие схемы смягчения последствий могут не подходить для развития конкуренции между участниками. Например, может возникнуть необходимость изменить их, чтобы дать возможность участникам рынка получать законную ренту от дефицита.

Еще одним ответным видом деятельности является предложение редизайна рынка для преодоления недостатков рыночного дизайна. Эта деятельность требует значительных временных затрат и участия всех структурных подразделений государственного заказчика, а также уполномоченных органов государственного управления в сфере государственных тендерных закупок.

Может быть несколько подходов к устранению недостатков структуры рынка.

Подходящий подход можно определить путем сравнения величины и вероятностной эффективности каждого кандидата – поставщика на государственный тендерный рынок. Специалист, проводящий маркетинговые исследования рынка также должен учитывать влияние каждого кандидата на надежность системы, осуществимость внедрения и неопределенности, возникающие у участников рынка.

Ключевой целью построения предлагаемой структуры является разработка инструмента, способного работать со всеми аспектами мониторинга рынка. Для достижения этой цели требуется подробное представление каждого рынка, моделирование различных аспектов государственных тендерных закупок и моделирование деятельности по мониторингу рынка. Однако рыночные модели могут различаться в разных юрисдикциях. Следовательно, для учета таких различий требуется гибкая структура системы управления на предприятии государственного заказчика. Затем деятельность по мониторингу рынка может быть всесторонне представлена в этой структуре, принимая во внимание существенные особенности рынков товаров и услуг.

Естественным фоном для систематического изучения взаимодействия между мониторингом рынка и государственным тендерным рынком является соответствующая структура, которая представляет эти модели и их взаимодействие. В качестве отправной точки для построения предлагаемой схемы многоуровневой структуры, представляется возможным использовать, разработанную в [390] схему, путем добавления дополнительного слоя для представления деятельности по мониторингу рынка. Взаимодействие между этими

слоями осуществляется через информационные потоки, как показано на рисунке 3.11.

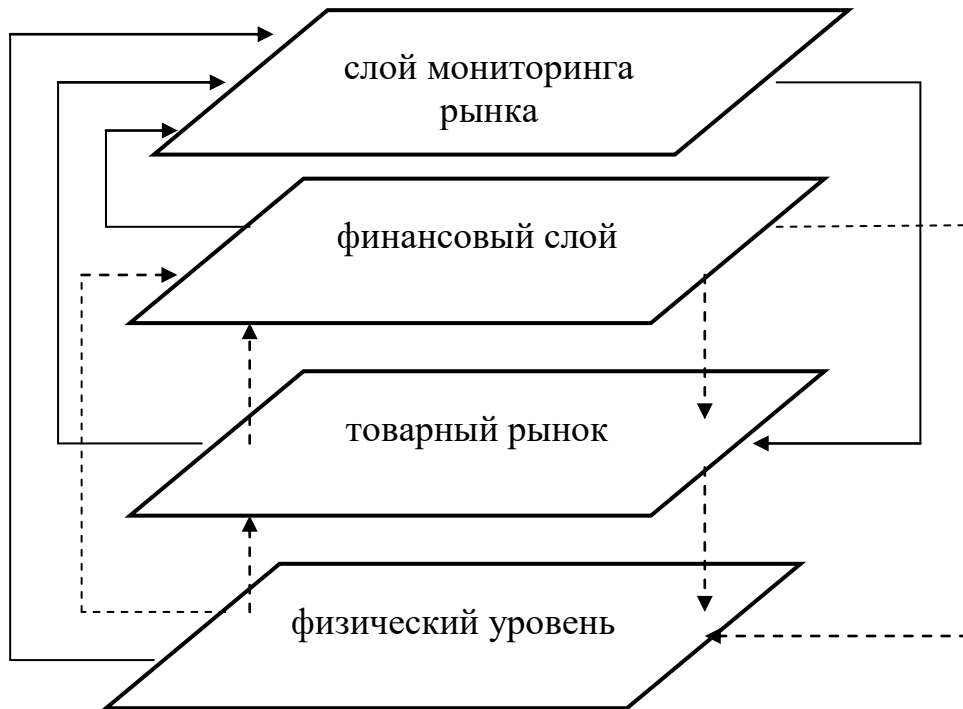


Рисунок 3.11 – Взаимодействие уровней в структуре анализа мониторинга рынка [усовершенствовано автором на основе [390]]

Физический уровень представляет собой нормативную правовую базу в рамках которой осуществляются государственные тендерные закупки, устанавливаются требования для государственных заказчиков по применению процедур государственных тендерных закупок и их проведению, требования к тендерной документации и требования к поставщикам на государственный тендерный рынок, ограничения по использованию процедур государственных тендерных закупок, работы электронных торговых площадок и информационных систем на платформах которых проводятся государственные тендерные закупки.

Слой товарного рынка содержит информацию обо всех сделках с товарами и услугами на государственных тендерных рынках и вспомогательных услугах, обеспечивающих государственные тендерные закупки.

Финансовый слой представлен инструментами бюджетной политики, отвечающими за формирование государственного заказа и финансирование государственных тендерных закупок, выделение бюджетных средств. Информационные потоки представлены пунктирными линиями между этими тремя слоями.

Мы добавляем дополнительный уровень мониторинга рынка, который состоит из компонентов, анализа мониторинга, ответных действий и смягчения последствий. Он собирает информацию со всех уровней и обеспечивает контрольные меры для слоя товарных рынков в виде смягчающих и карательных мер. Эти информационные потоки представлены сплошными линиями на рисунке 3.11.

Реакции мониторинга основаны на дихотомическом результате: государственный тендерный рынок может быть либо конкурентоспособными, либо неконкурентным рынком. Поэтому следует определять два конкурентных уровня: конкурентный рыночный уровень и неконкурентный рыночный уровень. Каждый уровень является свойством набора рыночных результатов.

Поскольку государственный тендерные рынки взаимосвязаны, поведение на одном рынке может повлиять на результаты на одном или нескольких уровнях конкуренции на рынке. Особенности структуры конкурентного рынка обеспечивают «справедливые и разумные цены», вопросы осуществления рыночной власти достаточно малы, чтобы их можно было не принимать во внимание, а рыночные манипуляции отсутствуют. Цель ответных мер мониторинга заключается в предотвращении неконкурентных рыночных результатов на государственных тендерных рынках посредством реализации соответствующих схем смягчения последствий. С другой стороны, неконкурентный уровень рынка может характеризоваться наличием чрезмерного проявления рыночной власти и манипулятивного поведения на рынке [264]. Цель ответных мер мониторинга состоит в том, чтобы изменить неконкурентный рыночный уровень обратно на работоспособный конкурентный рыночный уровень с соответствующим выбором карательных мер.

Построение структуры начинается с рассмотрения только одного рынка в момент времени t_p (рисунок 3.12).

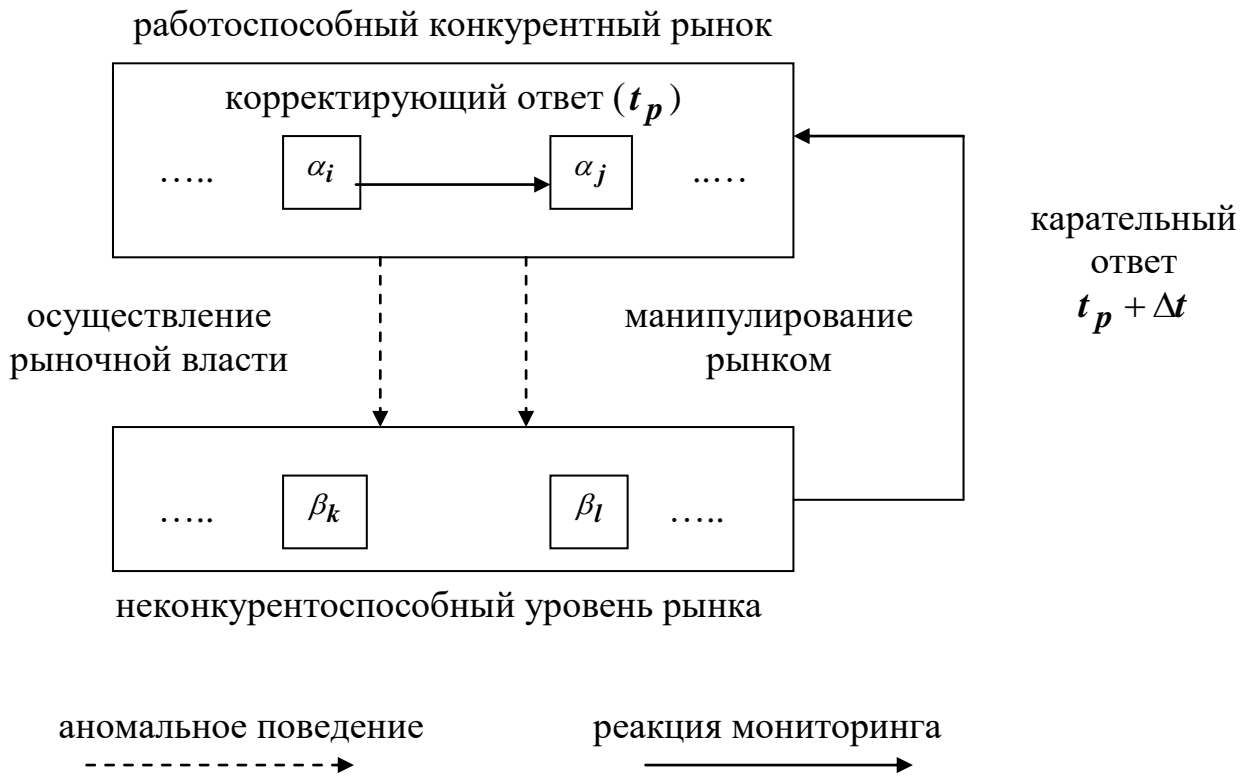


Рисунок 3.12 – Уровни конкурентного рынка в момент времени t_p
[разработано автором]

На этом рынке существует набор рыночных результатов, которые можно рассматривать как работающие конкурентные рыночные результаты. В этом случае, представляем использование рыночной власти и манипулятивное поведение как аномальное поведение, вызывающее переход к набору неконкурентных рыночных результатов. Поскольку может быть несколько рыночных исходов, которые могут считаться действенными конкурентными рыночными исходами, корректирующая реакция представляет собой переход между таким желаемыми рыночными результатами. С другой стороны, карательная реакция представляет собой переход к работающим конкурентным рыночным результатам. Эти взаимосвязи между двумя уровнями конкуренции показаны на рисунке 3.4, где α_i и α_j представляют реально конкурентные

рыночные результаты; с другой стороны, β_k и β_l представляют неконкурентоспособные рыночные результаты. Следовательно, уровень конкуренции на каждом рынке зависит от поведения на других рынках.

По той же аналогии с отдельным рынком существует также набор рыночных результатов, которые можно считать реально конкурентными. Здесь цель мониторинга состоит в том, чтобы поддерживать уровень конкуренции на каждом рынке на желаемом работоспособном уровне. Любой нежелательный исход включает как минимум один неконкурентный рыночный исход (рисунок 3.13). Чтобы иметь возможность зафиксировать межвременные отношения, используется мультирыночное представление для каждого времени, чтобы оно включало предыдущие уровни конкурентного рынка. Этот рамочный подход к деятельности по мониторингу рынка выгоден во многих аспектах. Модульная структура обеспечивает анализ государственного тендерного рынка различных товаров и услуг и их взаимосвязей. Характеристики комплексного анализа обеспечивают представление различных действий по анализу внешнего и внутреннего рынка.

Предлагаемая структура мониторинга рынка может быть использована для: определения требований к осуществлению анализа внутреннего и внешнего рынка и инструментам мониторинга; предупреждения межвременных и межрыночных манипуляций на государственном тендерном рынке и проведения рыночных стратегий и соответствующих ответных мер; создания адаптивных ответов для сведения к минимуму влияния аномального поведения на рыночные показатели систематического изучения реализации процесса анализа мониторинга, схем смягчения последствий.

В любом случае существует проблема выбора оптимального поставщика, претендующего на участие в государственных тендерных закупках. Очевидно, что оценка оптимальности действующих поставщиков требует меньших затрат ресурсов, чем проведение оценки нового. Очевидно, ее следует производить только по тем поставщикам на государственный тендерный рынок, у которых в будущем действительно можно разместить большой заказ.

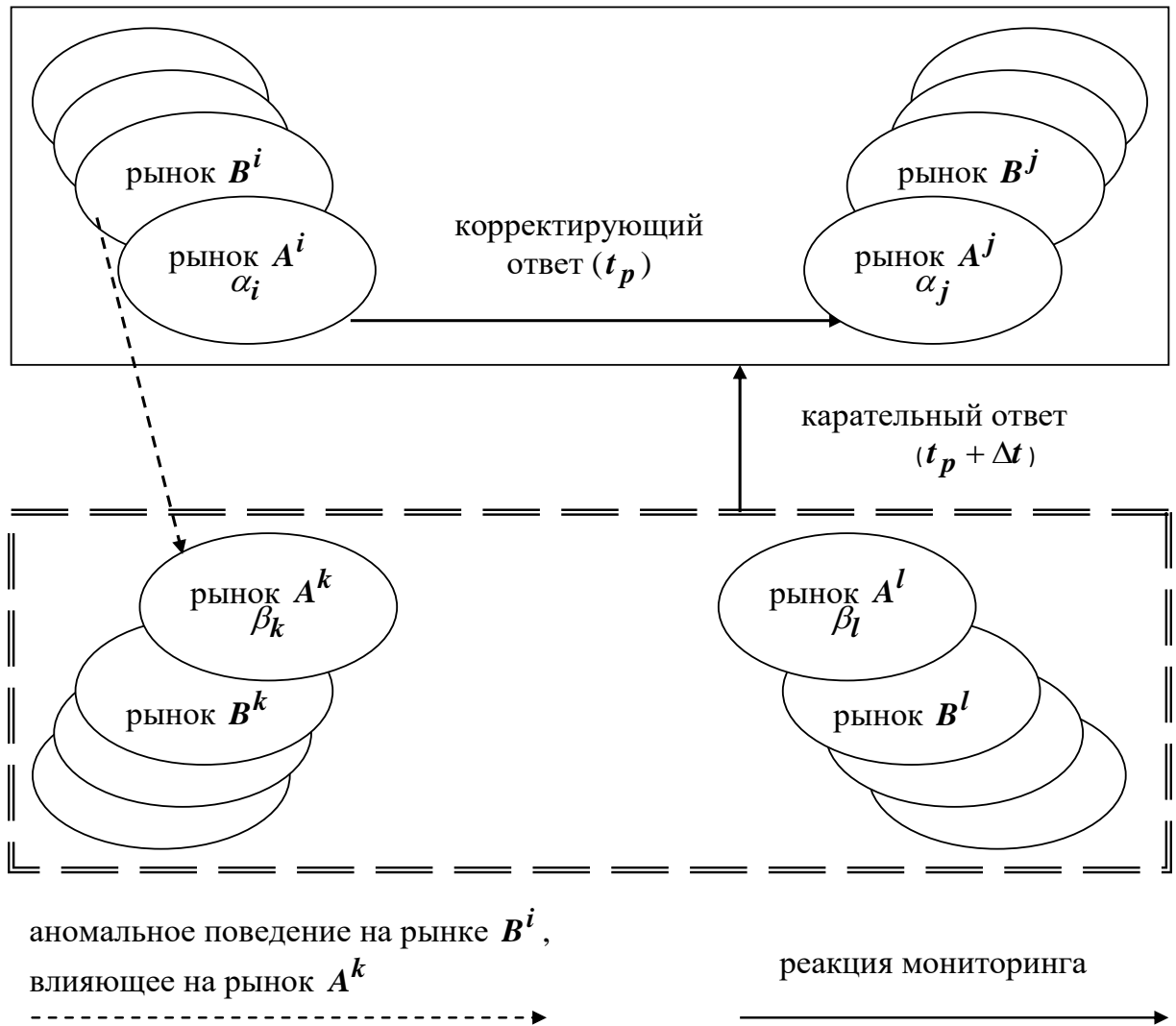


Рисунок 3.13 – Уровни конкурентного рынка для каждого рынка в момент времени t_p [разработано автором]

Оценка потенциальных поставщиков на государственный тендерный рынок дает представление об уровне возможности поставщика на государственный тендерный рынок удовлетворения требований государственного заказчика в краткосрочной и долгосрочной перспективе и уровне его мотивации к удовлетворению потребностей государственного заказчика. Очевидно, они должны быть по возможности максимально простыми и доступными для понимания всем участниками государственного тендерного рынка. Это требует соответствующих методических подходов к отбору претендентов на участие в тендерных торгах и определения среди них победителя торгов.

3.3. Методический подход к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя государственных тендерных закупок

Изучение и анализ проблем государственного заказа, возникающих в условиях формирования рыночных механизмов, приводит к выводу о необходимости принятия дополнительных экономических мер, обеспечивающих эффективность государственных тендерных закупок. В первую очередь она зависит от цены, объема и качества товаров и услуг на государственный тендерный рынок. Это актуализирует проблему выбора оптимального поставщика, которая начинается с отбора претендентов на участие в тендерном конкурсе – поставщиков на государственный тендерный рынок. Очевидно, для процедур предварительного конкурсного отбора и выбора победителя требуются соответствующие критерии, которые в той или иной мере отражают эффективность государственных тендерных закупок.

Как правило, в научной литературе определяются критерии эффективности системы государственных тендерных закупок и механизма управления ими, но они имеют разное содержание. Например, в работе [331] определяется критерий экономности или затратности государственных тендерных закупок. Он связан с такими понятиями как минимизация государственных расходов, подконтрольность системы государственных тендерных закупок соответствующим регулирующим органам, стимулирование конкуренции между поставщиками товаров и услуг на государственный тендерный рынок. Вполне очевидно, что государственные тендерные закупки эффективны при низком уровне затрат разного рода ресурсов и прежде всего финансовых, что исключительно важно при планировании финансовых потоков из бюджета и внебюджетных фондов для финансирования этой государственной тендерной закупки. Критерий результативности системы государственных тендерных закупок также используется для оценки их эффективности. В отечественной научной литературе выработался относительно

единый взгляд на понимание критерия результативности. Результативность государственных тендерных закупок определяется как способность системы к достижению максимальной реализации целей по удовлетворению потребностей государства при заданной совокупности ресурсов [331].

Базовым параметром, по которому государственные тендерные закупки признаются эффективными, иногда определяют критерий оптимальности. Для его оценки могут служить шкала оценок полезности совокупности приобретенных благ и ранжирование преимуществ [42]. По поводу первого критерия оптимальности следует отметить, что полезность совокупности приобретенных благ означает, что при максимизации целевой функции, которой, очевидно, является эффект от государственной тендерной закупки, можно добиться соответствующего экономического оптимума в государственной закупочной деятельности.

Тем не менее, кроме экономического эффекта существует еще и полезность товаров и услуг, которая как качественная составляющая закупки может противоречить сущности экономического эффекта. Ведь с большой эффективностью можно купить бесполезные товары и услуги. Поэтому необходима сбалансированность полезности и эффекта от закупки товаров и услуг. На практике может сложиться ситуация, когда необходимые средства в бюджет не заложены заранее. В результате государственный заказчик может столкнуться с тем, что ему нельзя воспользоваться преимуществами закупок качественных товаров и услуг по выгодным ценам и в требуемом количестве. Очевидно, с этой точки зрения целесообразно определять не только целевую функцию при оптимизации государственных тендерных закупок, но и оптимальную систему управления государственными тендерными закупками.

Потребности государственных заказчиков характеризуются значительным многообразием с позиции изменчивости по объему и структуре. Своевременность и полнота удовлетворения данных потребностей определяется тем, как быстро система управления государственными тендерными закупками может переходить на закупку новой номенклатуры товаров и услуг, а также изменять объемы закупок.

Поэтому мобильность системы управления государственными тендерными закупками выступает дополнительным критерием, позволяющим оценивать их эффективность.

Мобильность системы управления государственными тендерными закупками предполагает подвижность структурообразующих элементов системы государственных тендерных закупок. Она характеризуется способностью к быстрому перераспределению ресурсов от одного элемента к другому. Отличительной чертой мобильности системы управления государственными тендерными закупками является ее способность подстраиваться под изменения внешней рыночной среды. Такие проявления мобильности тесно взаимосвязаны между собой и обеспечивают адаптацию системы управления государственными тендерными закупками к рыночной среде с целью достижения их максимальной эффективности.

Принципы формирования эффективного механизма государственных тендерных закупок предполагают использование и других критериев. К ним следует отнести:

- применение передовой практики организации государственных тендерных закупок в части использования упрощенных процедур, механизмов и технологий;
- применение передовой практики финансового обеспечения государственных тендерных закупок;
- обеспечение сочетания таких параметров системы, как гибкость, ритмичность, непрерывность процесса государственных тендерных закупок и постоянство их финансирования [299].

В любом случае все критерии оценки государственных тендерных закупок взаимосвязаны понятием эффективности таких закупок.

Тогда, исходя из сущности этого понятия, целесообразно определить методические подходы к отбору поставщиков товаров и услуг и определения победителя государственных тендерных закупок.

Под результативностью понимается «степень достижения цели», а под эффективностью – «относительный эффект, результативность процесса, операции,

проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение» [257]. Экономичность, как правило, рассматривается с точки зрения затрат на производство единицы товара относительно доступных эквивалентов на рынке [335]. Относительное сравнение товара и эквивалента с более низкой себестоимостью возвращает экономичность к понятию результативности. Таким образом, возникает задача оценки результативности и эффективности государственных тендерных закупок товаров и услуг.

В современной практике существуют различные подходы к оценке результативности и эффективности государственных тендерных закупок товаров и услуг. Как правило, они многокритериальные, а критерии разнообразны. Например, в работе [40] при комплексной оценке эффективности государственных заказов используются показатели, характеризующие экономию бюджетных средств, структуру закупок, длительность и трудоемкость процедур, стоимость и их качество, качество товаров и услуг, решение задач государственного финансового регулирования и т.п. В модели CIPS [110] используется подход, основанный на пяти критериях – качественный продукт, оптимальное количество, минимальная цена, соответствие признанным стандартам, надежный поставщик.

В исследованиях эффективности отдельных процедур закупки, комплексная оценка эффективности государственных тендерных закупок складывается из совокупности оценок соблюдения принципов закупочной деятельности:

- эффективность планирования (количество вносимых в документацию о закупке изменений и равномерность процесса закупки);
- обеспечение конкуренции (соотношение конкурентных и неконкурентных закупок, соотношение несостоявшихся торгов в общем объеме закупок, количество поданных заявок);
- экономия бюджетных средств (разница между начальной и итоговой ценой);
- исполнение требований законодательства (количество обоснованных жалоб со стороны участников закупки, по результатам плановых и внеплановых

проверок, а также судебных решений);

– эффективность документооборота (сроки подготовки документов, необходимых для проведения государственных тендерных закупок, оценки заявок и заключения контрактов, в том числе, с соблюдением норм законодательства, регулирующего государственные тендерные закупки) [48; 240].

Очевидно, что для отбора поставщиков на государственный тендерный рынок и определения победителя государственных тендерных закупок используются некоторые из приведенных выше показателей. В результате возникает многокритериальная задача, которая решается на двух этапах этого конкурсного отбора.

Определение победителя государственных тендерных закупок обычно зависит от цены предложения и других атрибутов, таких как качество, уровень обслуживания, репутация, время доставки и т.д. [356; 358; 363]. В работе [363] разработана модель аукциона государственных закупок с учетом качества и цены. В модели каждое предложение оценивается по скоринговой функции, предоставленной покупателем, а затраты поставщиков товаров и услуг, участвующих в торгах, не зависят друг от друга. В работе [358] предложена двухэтапная модель аукциона, где рассматривается соотношение затрат поставщиков товаров и услуг, участвующих в торгах. На первом этапе выбираются потенциальные поставщики, а на втором этапе – победитель аукциона. В работе [356] путем экспериментального анализа установлено, что покупатель, в лице государственного заказчика, может получить большую полезность от многокритериального аукциона по сравнению с ценовыми торгами.

В многокритериальном аукционе кроме цены предложения обычно выделяют технические критерии (например, качество, послепродажное обслуживание, производительность и т.п.) и бизнес-критерии (например, кредит, репутация, финансовое состояние). На этом основании в работе [354] разработан многоэтапный механизм открытого многокритериального аукциона, где победитель аукциона определяется на основании этих критериев экспертным путем (рисунок 3.14).

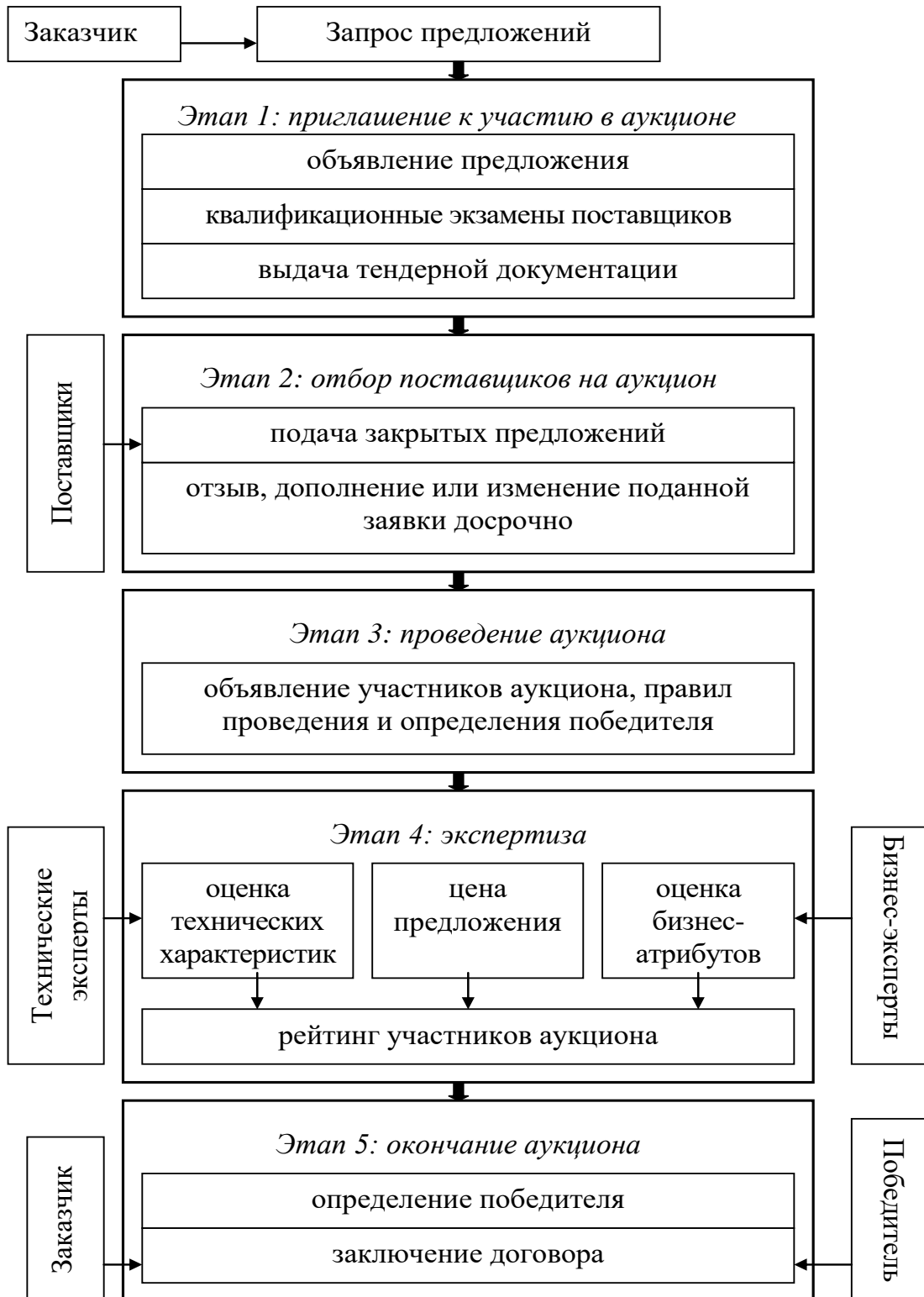


Рисунок 3.14 – Многокритериальный аукцион закупок [составлено автором на основе [2; 47; 230]]

Метод определения победителя аукциона включает:

1. Определение параметров рейтинговой оценки участников аукциона.

Таковыми выступают:

g – общее количество участников аукциона;

m – общее количество технических критериев;

n – общее количество бизнес-критериев;

p – общее количество технических экспертов;

q – общее количество бизнес-экспертов.

A_k – k -й участник аукциона, $k = 1, 2, \dots, g$;

C_i^T – i -й технический критерий, $i = 1, 2, \dots, m$;

C_j^B – j -й бизнес-критерий, $j = 1, 2, \dots, n$;

E_s^T – s -й технический эксперт, $s = 1, 2, \dots, p$;

E_t^B – t -й бизнес-эксперт, $t = 1, 2, \dots, q$. На аукционах, как правило, эксперты

анонимны. Следовательно, их весовые коэффициенты в каждой группе должны быть одинаковыми;

w_i^T – весовой коэффициент технического критерия C_i^T , $\sum_{i=1}^m w_i^T = 1$, $0 \leq w_i^T \leq 1$

, $i = 1, 2, \dots, m$;

w_j^B – весовой коэффициент бизнес-критерия C_j^B , $\sum_{j=1}^n w_j^B = 1$, $0 \leq w_j^B \leq 1$,

$j = 1, 2, \dots, n$.

d_{kis}^T – оценка участника аукциона A_k по техническим критериям C_i^T ,

предоставленная техническим экспертом E_s^T , $k = 1, 2, \dots, g$. $i = 1, 2, \dots, m$. $s = 1, 2, \dots, p$.

где $d_{kis}^T \in \{1, 2, \dots, 10\}$ (1 – самая низкая, а 10 – самая высокая оценка);

d_{kjt}^B – оценка участника аукциона A_k по бизнес-критериям C_j^B ,

предоставленная бизнес-экспертом E_t^B , $k = 1, 2, \dots, g$. $j = 1, 2, \dots, n$. $t = 1, 2, \dots, q$. где

$d_{kjt}^B \in \{1, 2, \dots, 10\}$ (1 – самая низкая, а 10 – самая высокая оценка);

P_k – цена предложения, представленная участника аукциона A_k , $k = 1, 2, \dots, g$.

2. Оценка рейтинга участника аукциона.

В соответствии с оценками технических и бизнес-критериев, предоставленными техническими и бизнес-экспертами, можно рассчитать общее значение оценки каждого эксперта по нескольким критериям. В результате общая оценка участника аукциона A_k , предоставленная техническими E_s^T и бизнес-экспертами E_t^B , включает технические C_i^T бизнес-оценки C_j^B участника аукциона $\sum_{i=1}^m w_i^T d_{kis}^T$ и $\sum_{j=1}^n w_j^B d_{kjt}^B$ соответственно, где $k = 1, 2, \dots, g$, $s = 1, 2, \dots, p$, $t = 1, 2, \dots, q$.

Значения групповой оценки участника аукциона A_k по техническим и бизнес-критериям определяют показатели s_k^T и s_k^B соответственно:

$$s_k^T = \frac{1}{p} \sum_{s=1}^p \sum_{i=1}^m w_i^T d_{kis}^T, \quad k = 1, 2, \dots, g, \quad (3.1)$$

$$s_k^B = \frac{1}{q} \sum_{t=1}^q \sum_{j=1}^n w_j^B d_{kjt}^B, \quad k = 1, 2, \dots, g. \quad (3.2)$$

Как правило, цена является важным критерием для определения победителя аукциона. Для удобства анализа и расчета цену предложения необходимо преобразовать в соответствующий балл. Пусть s_k^P обозначает балл относительно цены предложения P_k , тогда формула его расчета имеет вид:

$$s_k^P = \begin{cases} K(E_p / P_k), & E_p \leq P_k \\ K(P_k / E_p), & E_p > P_k \end{cases}, \quad k = 1, 2, \dots, g. \quad (3.3)$$

В 3.3 K – это верхний предел оценки, $K > 0$, а E_p – эталонная цена:

$$E_p = \frac{1}{g} \sum_{k=1}^y P_k. \quad (3.4)$$

Поскольку s_k^T , s_k^B и s_k^P , как правило, несоизмеримы, их необходимо нормализовать. Это можно сделать следующим способом:

$$s_k^I = \frac{s_k^I - s_{\min}^I}{s_{\max}^I - s_{\min}^I}, \quad I = T, B, P, \quad k = 1, 2, \dots, g, \quad (3.5)$$

где $s_{\min}^I = \min\{s_k^I \mid k = 1, 2, \dots, g\}$, $s_{\max}^I = \max\{s_k^I \mid k = 1, 2, \dots, g\}$, а $s_k^I \in [0, 1]$.

Кроме того, матрица соответствующих параметров может быть построена следующим образом:

$$S = \begin{matrix} & \begin{matrix} T & B & P \end{matrix} \\ \begin{matrix} A_1 \\ A_2 \\ \dots \\ A_3 \end{matrix} & \begin{bmatrix} \overline{s_1^T} & \overline{s_1^B} & \overline{s_1^P} \\ \overline{s_2^T} & \overline{s_2^B} & \overline{s_2^P} \\ \dots & \dots & \dots \\ \overline{s_g^T} & \overline{s_g^B} & \overline{s_g^P} \end{bmatrix} \end{matrix}. \quad (3.6)$$

На основе матрицы S положительная идеальная точка V^+ и отрицательная идеальная точка V^- определяются, как $V^+ = (\overline{s_k^{P^+}}, \overline{s_k^{T^+}}, \overline{s_k^{B^+}}) = (1, 1, 1)$ и $V^- = (\overline{s_k^{P^-}}, \overline{s_k^{T^-}}, \overline{s_k^{B^-}}) = (0, 0, 0)$ соответственно.

Для оценки рейтинга каждого участника аукциона с учетом цены предложения, технических и бизнес-критериев соответственно рассчитываются их эвклидовы расстояния от V^+ и V^- :

$$S_k^+ = \sqrt{v^P [\bar{s}_k^P - \bar{s}_k^{P+}]^2 + v^T [\bar{s}_k^T - \bar{s}_k^{T+}]^2 + v^B [\bar{s}_k^B - \bar{s}_k^{B+}]^2}, \quad (3.7)$$

$$S_k^- = \sqrt{v^P [\bar{s}_k^P - \bar{s}_k^{P-}]^2 + v^T [\bar{s}_k^T - \bar{s}_k^{T-}]^2 + v^B [\bar{s}_k^B - \bar{s}_k^{B-}]^2}, \quad (3.8)$$

где v^P , v^T и v^B – коэффициенты весомости (значимости) цены предложения, технических и бизнес-критериев соответственно (v^P , v^T и $v^B \in [0,1]$, $v^P + v^T + v^B = 1$).

Обычно коэффициенты весомости можно определить экспертным путем в соответствии с предпочтениями покупателя по цене предложения, техническим и бизнес-критериям. Например, если покупатель считает, что цена предложения более важна для определения победителя, то ее значимость будет больше, чем других критериев.

На основании S_k^+ и S_k^- можно рассчитать рейтинг CC_k участника аукциона A_k :

$$CC_k = \frac{S_k^-}{S_k^- + S_k^+}, \quad k = 1, 2, \dots, g, \quad CC_k \in [0,1]. \quad (3.9)$$

Если рейтинг участник аукциона ближе к положительной идеальной точке и дальше от отрицательной идеальной точки, то его предложение предпочтительнее.

Из приведенного выше процесса расчета видно, что определение победителя аукциона зависит от информации о цене предложения, технических и бизнес-критериев. Если оценки участника аукциона по всем этим трем критериям выше, то значение его рейтинга будет больше. Таким образом, по ранжированию участников аукциона можно выбрать желаемого поставщика товара и услуг (победителя).

На рисунке 3.15 метод определения победителя аукциона представляет собой трехмерную координатную фигуру, в которой три оси представлены оценками цены предложения s_k^P , технических критериев s_k^T и бизнес-критериев s_k^B .

Предположим, что есть три участника аукциона A_1 , A_2 и A_3 . Их суммарные результаты оценки могут быть представлены в виде трех векторов OA_1 , OA_2 и OA_3 . Проекции трех векторов на плоскость, составленную из двух осей s_k^T и s_k^B , равны OA'_1 , OA'_2 и OA'_3 соответственно. Очевидно, что OA'_1 и OA'_2 лучше, чем OA'_3 . В ситуации, когда OA'_2 и OA'_3 примерно одинаковы, то $A_1 \succ A_2 \succ A_3$, так как $\bar{s}_1^P \succ \bar{s}_2^P \succ \bar{s}_3^P$, т.е. участник торгов A_1 является победителем аукциона.

Нетрудно заметить, что в основе определения победителя открытого многокритериального аукциона лежит метода евклидовых расстояний (п. 1.3):

$$P = \sqrt{\sum_{i,j=1}^n k_i \cdot \left(\frac{A_i}{A_{ij}}\right)^2}, \quad (3.10)$$

где A_i и A_{ij} , k_i и n – фактическое и эталонное значение i -го частного критерия, коэффициент его значимости и количество критериев соответственно. Если коэффициенты k_i равнозначны, то их величина принимается равной единице ($k_i = 1$). Если нет, то их значения определяются экспертным путем, которые в сумме должны равняться единице ($\sum_{i=1}^n k_i = 1$) [323, с. 269-271].

Частные критерии определения победителя аукциона следуют из понятия эффективности. С этим понятием эффективности часто связывают понятие результативности. Эффективность означает качество выполнения действий. Результативность является количественной характеристикой этих действий. Например, эффективность определяется по соотношению эффекта и затрат ресурсов, обеспечивших его получение, а результативность – по соотношению количественного результата с количеством тех или иных ресурсов, обеспечивших его получение. Результат не может быть эффектом, который является разницей между результатом и затратами ресурсов [32]. В зависимости от того, что

рассматривается результатом и ресурсом, определяется вид эффективности и результативности.

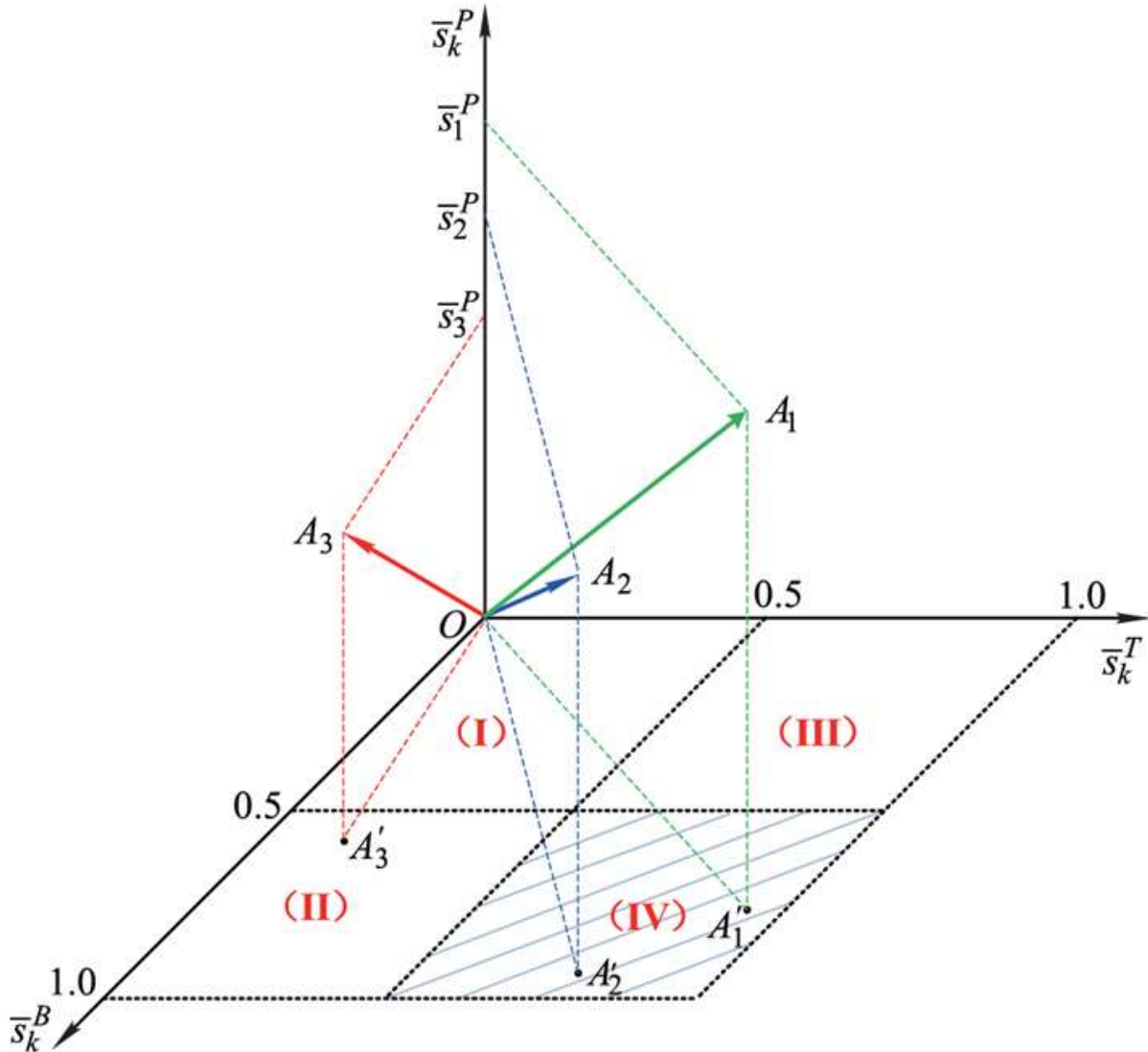


Рисунок 3.15 – Графическая интерпретация определения победителя открытого многокритериального аукциона [составлено автором]

Эффективность и результативность взаимосвязаны принципом относительности измерения результата и эффекта, как соответствующих критериев их оценки. Эффектом является изменение определенного результата в абсолютном выражении. Если он изменяется в лучшую сторону, то эффект положительный, а если в худшую – отрицательный. Но относительное отклонение результата – это

тот же эффект, но только в относительном выражении, что формально является выражением результативности. То есть оценивать эффективность можно путем сопоставления не только абсолютного результата, но и результативности с соответствующими затратами, обеспечившими их достижение.

Например, в работе [16, с. 50] оценка эффективности государственных тендерных закупок основана на «двуединой оценке эффективности выполнения условий государственного контракта (моментная оценка) и оценке качества поставленных товаров, работ или услуг (продолжительная оценка). Моментная оценка – определение числовой характеристики выполнения либо невыполнения условий государственного контракта исполнителем (как правило, соблюдения сроков и обязательств в полном объеме). Рассчитывается как сумма экспертных оценок показателей эффективности выполнения государственного контракта всеми сторонами: $E_c = a_1 \times K_1 + a_2 \times K_2 + a_3 \times K_3 + a_4 \times K_4$ ». Показатели эффективности относительны. Следовательно, критерии оценки необходимо рассматривать относительно какого-то эталонного значения.

Применительно к закупке товаров и услуг на государственном тендерном рынке критерии определяются ее целью – приобретение государственным заказчиком товаров и услуг в требуемом объеме и нужного качества по минимально возможной цене. Эти критерии являются частными и выступают эталонными (V_3 , K_3 и C_3 , соответственно) по отношению к их фактическим значениям (V , K и C соответственно). Объем, цена и качество товара или услуги, в свою очередь, определяют критерии результативности и эффективности государственных тендерных закупок, которые лежат в основе отбора поставщиков товаров и услуг на государственный тендерный рынок и определению победителя тендера.

Государственный тендерный рынок определяется количеством поставщиков товара или услуги, допущенных к участию в тендере. Их отбор осуществляется путем оценки заявки i -го претендента, а победитель государственных тендерных закупок определяется из числа отобранных поставщиков (n). Заявленный и

требуемый объем поставки товара или услуги равны ($V_{Gi} = V_{Gm}$). Это обусловлено условиями государственных тендерных закупок, где также определяются требуемые значения качества (K_{Gm}) и потребительской цены (Π_{Gm}) товара или услуги.

Вполне логично, что качество товаров и услуг не может быть ниже, а потребительская цена выше требуемого значения ($K_{Gi} \leq K_{Gm}$ и $\Pi_{Gi} \geq \Pi_{Gm}$). Исходя из этих условий определяется результативность заявки i -го претендента (P_{Gi}):

$$P_{Gi} = \sqrt{k_k \cdot \left(\frac{K_{Gi}}{K_{Gm}}\right)^2 + k_u \cdot \left(\frac{\Pi_{Gm}}{\Pi_{Gi}}\right)^2}, \quad (3.11)$$

где k_k и k_u – частные коэффициенты значимости критериев K_G и Π_G .

Частные коэффициенты значимости k_k и k_u рассчитываются на основе коэффициентов значимости k_k и k_u критериев K и Π , определенных экспертным путем вместе с коэффициентом значимости k_v критерия V из условия $k_v + k_k + k_u = 1$. Величина частного коэффициента значимости k_k определяется пропорционально значениям коэффициентов k_k и k_u

($k_k = \frac{k_k}{k_k + k_u}$), а частного коэффициента значимости k_u – из условия $k_k + k_u = 1$.

Чем больше значение P_{Gi} , тем лучше предложение товара или услуги i -го поставщика. Их отбор на государственном тендерном рынке осуществляется путем сравнения фактических значений P_{Gi} с требуемым P_{Gm} . В выражении 3.11 его значение равно единице, поскольку $K_{Gi} = K_{Gm}$ и $\Pi_{Gi} = \Pi_{Gm}$.

Эффективность предложения товара или услуги определяется относительным отклонением фактических значений критериев оценки K_{Gi} и Π_{Gi}

от их эталонных значений $K_{Г3}$ и $Ц_{Г3}$. Таковыми являются их лучшие значения среди всех предложений на государственном тендерном рынке. Поскольку $V_{Гi} = V_{Г3}$, то эффективность заявки i -го поставщика оценивается следующим образом:

$$\mathcal{E}_{Гi} = \sqrt{k_k \cdot \left(\frac{K_{Гi}}{K_{Г3}}\right)^2 + k_u \cdot \left(\frac{Ц_{Г3}}{Ц_{Гi}}\right)^2}. \quad (3.12)$$

Победителем государственных тендерных закупок становится поставщик с более высокой эффективностью предложения товара или услуги ($\mathcal{E}_{Г\max}$). В результате удовлетворяются потребности государственных заказчиков в товарах и услугах необходимого качества по приемлемой цене и необходимом объеме.

Выбор победителя государственных тендерных закупок не означает, что он поставит товар или услугу в требуемом объеме ($V_{Г3}$), заявленного качества ($K_{Г}$) и по заявленной потребительской цене ($Ц_{Г}$). По разным причинам, в том числе недобросовестности и (или) коррупционного сговора, возможен срыв поставки или поставка товара или услуги в меньшем объеме ($0 \leq V_n \leq V_{Г3}$), худшего качества ($K_n \leq K_{Г}$) и по более высокой потребительской цене ($Ц_n \geq Ц_{Г}$). В этом случае фактическая результативность поставки товара или услуги ($P_{Гn}$) будет следующая:

$$P_{Гn} = \sqrt{k_v \cdot \left(\frac{V_n}{V_{Г3}}\right)^2 + k_k \cdot \left(\frac{K_n}{K_{Г}}\right)^2 + k_u \cdot \left(\frac{Ц_{Г}}{Ц_n}\right)^2}. \quad (3.13)$$

Максимальная результативность поставки товара или услуги будет равняться единице, как и в случае с оценкой результативности i -й заявки ($P_{Гi}$). Любое отклонение значений критериев оценки от заявленных победителем тендера приводит к снижению результативности поставки ($P_{Гn}$). Этот отрицательный эффект обусловлен относительным отклонением стоимости товаров и услуг от

заявленной ($\frac{C_n}{C_\Gamma} = \frac{Ц_n \cdot V_n}{Ц_\Gamma \cdot V_{\Gammaэ}}$). В результате фактическая эффективность поставки товара или услуги ($\mathcal{E}_{\Gamma n}$) победителем тендерных торгов определяется следующим образом:

$$\mathcal{E}_{\Gamma n} = \sqrt{k_V \cdot \left(\frac{Ц_\Gamma}{Ц_\varepsilon}\right)^2 + k_K \cdot \left(\frac{K_n \cdot Ц_\Gamma \cdot V_{\Gammaэ}}{K_\Gamma \cdot Ц_n \cdot V_n}\right)^2 + k_\Pi \cdot \left(\frac{V_{\Gammaэ}}{V_\Gamma}\right)^2}. \quad (3.14)$$

Если в результате осуществления процедуры контроля фактическая эффективность поставки товара или услуги становится меньше предшествующей эффективности поставщика товара или услуги, установленной при осуществлении процедуры определения победителя государственных тендерных закупок $\mathcal{E}_{\Gamma n} < \mathcal{E}_{\Gamma i}$, то происходит корректировка условий государственных тендерных закупок. Это обеспечивает обратную связь в механизме государственных тендерных закупок.

Следует отметить, что показателей объема, цены и качества товара или услуги недостаточно для оценки эффективности государственных тендерных закупок. В понятие цены товара или услуги должна входить стоимость их жизненного цикла. В отличие от концепции маркетинга, которая под ним понимает период времени, в течение которого товар или услуга обращается на рынке, в жизненный цикл должен входить период их эксплуатации потребителем. То есть в заявках поставщиков товаров и услуг должна указываться потребительская цена, как затраты покупателя на приобретение и использование товара на протяжении нормативного периода его эксплуатации.

В понятие качества товара или услуги, как совокупности их потребительских свойств, обуславливающих пригодность удовлетворять текущие и перспективные потребности в соответствии с назначением, должно включаться понятие «квалификация поставщика». Несмотря на то, что в нормах международного законодательства и нормах законодательства отдельных стран квалификационный отбор выделяется, как отдельная процедура государственных тендерных закупок,

она не может являться таковой, поскольку по результатам ее проведения не может быть подписан государственный контракт, следовательно, «квалификацию поставщика» следует рассматривать, как составную часть процедур государственных тендерных закупок, которая также должна подлежать оценке.

Как отмечается в аналитическом обзоре, критериями при этом должны выступать:

- 1) наличие деловой репутации;
- 2) стаж работы в данной области, объемы поставок ТРУ, качество выполненных работ;
- 3) обеспеченность производственными силами и материальными ресурсами, достаточными для качественного исполнения взятых на себя обязательств;
- 4) кадровое наполнение высококвалифицированными работниками и менеджерами;
- 5) полнота, достоверность и уровень исполнения документации, предоставленной для участия в конкурентных торгах. Подтверждением соответствия данных критериев являются сертификаты оценки опыта, получение которых, например, в Российской Федерации доступно и станет обязательным в 2023 году [125]. Однако, такая обязательная мера может привести к росту стоимости затрат поставщиков на государственный тендерный рынок и в итоге негативно отразиться на эффективности и результативности государственных тендерных закупок.

В целом, под «квалификацией поставщика» подразумевается наличие у поставщика профессиональных знаний и ресурсов для выполнения государственного контракта, а также отсутствие неплатежеспособности.

В любом случае результативность и эффективность государственных тендерных закупок зависит от системы управления этими закупками, где обеспечение принципа прозрачности процедур требует внешнего регулирования самой системы управления государственными тендерными закупками.

Выводы по главе 3

Принципы организации механизма государственных тендерных закупок определяются целью системы управления государственными тендерными закупками. С точки зрения структурно-процессного подхода аргументировано, что механизм управления представляет собой совокупность процедур тендерных закупок и технологий их выполнения, как совокупность соответствующих методов, реализуемых в определенной логической последовательности, а также средств, которые их обеспечивают. Таковыми являются нормативно-правовая база и регламенты в сфере государственных тендерных закупок, а также тендерная документация конкретной закупки товара или услуг.

В практике всех стран процедура подготовки к проведению государственных тендерных закупок ограничивается их объявлением и носит пассивный характер. Обосновано, что это является одной из причин снижения конкуренции и финансовых нарушений на государственном тендерном рынке, что в свою очередь снижает результативность и эффективность функционирования системы управления государственными тендерными закупками. Поэтому на этом этапе также необходим активный поиск возможных поставщиков товаров и услуг, базирующийся на анализе внутреннего и внешнего рынка, при этом должны быть определены источники информации о поставщиках на государственный тендерный рынок, учтены требования национального законодательства в сфере государственных тендерных закупок к допустимым способам поиска, перечню критериев для отбора поставщиков на государственный тендерный рынок, способам проверки надежности поставщиков и допустимым законодательством способам установления контакта.

Структурно-процессный подход к организации механизма управления государственными тендерными закупками должен использоваться в комплексе с функциональным подходом, где традиционными функциями являются

организация, планирование, мотивация и контроль. Но мотивация поставщиков товаров и услуг в управляемой подсистеме алогична. В результате в механизме государственных тендерных закупок реализуется только часть функций управления, связанных с процедурами и технологиями их проведения. Это – планирование, анализ, контроль, принятие решений и организация.

Алгоритм функционирования механизма государственных тендерных закупок представляет собой процесс реализации процедур государственных тендерных закупок с использованием соответствующих технологий. Этот процесс происходит в результате реализации представителями государственных заказчиков и органов государственной исполнительной власти в профильных сферах и отраслях экономики функций планирования, анализа, контроля, принятия управленческих решений и организации.

К процедурам в механизме государственных тендерных закупок относятся: определение потребностей государственного заказчика в товарах и услугах и обоснование целесообразности закупки, подготовка к проведению государственной тендерной закупки, отбор поставщиков товаров и услуг, определение победителя государственных тендерных закупок, заключение контракта с победителем государственных тендерных закупок и поставка товаров и услуг, контроль государственных тендерных закупок, корректировка государственных тендерных закупок.

Процедура определения победителя государственных тендерных закупок и ее технология, как правило, скрывается от других поставщиков товаров и услуг, участвующих в конкурсе. Поэтому для реализации принципа конкуренции и открытости она должна быть доступна для анализа всех заинтересованных лиц.

Кроме того, существующие технологии процедуры определения победителя конкурса не позволяют достичь цели государственных тендерных закупок, поскольку в основном они ориентированы на минимальную стоимость закупки товаров и услуг. Это требует их совершенствования в части трех процедур: процедуры подготовки к проведению государственных тендерных закупок;

процедуры отбора поставщиков на государственный тендерный рынок; процедуры определения победителя государственных тендерных закупок.

Государственный тендерный рынок определяется количеством поставщиков товара или услуги, допущенных к участию в тендере. Их отбор осуществляется путем оценки каждой заявки, а победитель тендера определяется из числа отобранных поставщиков.

Существует определенное множество критериев отбора поставщиков товаров и услуг и определения победителя тендера. В результате технология процедуры отбора поставщиков товаров и услуг и определения победителя государственных тендерных закупок является многокритериальной задачей. Поскольку конечной целью таких закупок является обеспечение потребностей государственных заказчиков в товарах и услугах необходимого качества по приемлемой цене, то соответствующие критерии должны лежать в основе этих технологий. Это объем, цена и качество товара или услуги.

Объем, цена и качество товара или услуги являются критериями результативности и эффективности государственных тендерных закупок, которые лежат в основе методического подхода к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя тендера. При отборе поставщиков товаров и услуг необходимо одновременно сравнивать качество и потребительскую цену товара или услуги с эталонными значениями, требуемыми условиями тендера, а при определении победителя тендера – с лучшими значениями на государственном тендерном рынке.

Критериев объем, цена и качество товара или услуги недостаточно для достижения цели государственных тендерных закупок. В понятие качества товара или услуги, как совокупности их потребительских свойств, обуславливающих пригодность удовлетворять текущие и перспективные потребности в соответствии с его назначением, должно включаться понятие «квалификация поставщика». Под ним подразумевается наличие у поставщика профессиональных знаний и ресурсов для выполнения государственного контракта, а также отсутствие неплатежеспособности. Подтверждением соответствия квалификации поставщика

могут выступать сертификаты оценки опыта, что может привести к росту стоимости затрат поставщиков на государственный тендерный рынок и в итоге негативно отразиться на эффективности и результативности государственных тендерных закупок. Данный факт должен учитываться государственными заказчиками при разработке тендерной документации каждой процедуры государственных тендерных закупок и включаться в критерии и методику оценки конкурсных предложений поставщиков товаров и услуг на государственный тендерный рынок.

В понятие цены товара или услуги должна входить стоимость их жизненного цикла. В отличие от концепции маркетинга, которая под ним понимает период времени, в течение которого товар или услуга обращается на рынке, в жизненный цикл должен входить период их эксплуатации потребителем. То есть в заявках поставщиков товаров и услуг должна указываться потребительская цена, как затраты покупателя на приобретение и использование товара на протяжении нормативного периода его эксплуатации.

Выбор победителя государственной тендерной закупки не означает, что он поставит товар или услугу в требуемом объеме, заявленного качества и по заявленной потребительской цене. По разным причинам, в том числе недобросовестности и (или) коррупционного сговора, возможен срыв поставки либо поставка товара или услуги в меньшем объеме, худшего качества и по более высокой потребительской цене. В этом случае необходимо оценивать фактическую результативность поставки товара или услуги.

Любое отклонение значений критериев оценки от заявленных победителем тендера приводит к снижению результативности поставки. Этот отрицательный эффект обусловлен относительным отклонением стоимости товаров и услуг от заявленной. В результате фактическая эффективность поставки товара или услуги будет меньше. В этом случае происходит корректировка результатов тендера. Это обеспечивает обратную связь в механизме государственных тендерных закупок. Результативность и эффективность функционирования такого механизма зависит

от соответствующей системы управления. Явления коррупции и некомпетентности субъектов управления требуют ее внешнего регулирования.

Обоснованные в третьей главе принципы организации, структура и алгоритм функционирования механизма государственных тендерных закупок, а также методический подход к отбору поставщиков товаров и услуг и определению победителя тендера опубликованы в работах [163; 172; 176; 177; 181; 183; 193].

ГЛАВА 4. ВНЕШНЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТЕНДЕРНЫМИ ЗАКУПКАМИ

4.1. Функциональная система институций внешнего регулирования

Ежегодно правительства во всем мире тратят около 9,5 трлн долларов США на проекты государственных закупок, что составляет от 10 до 20% ВВП и до 50% или более общих государственных расходов. В широком смысле это искажает конкуренцию, ставит под угрозу качество государственных проектов и закупок, тратит впустую деньги налогоплательщиков и способствует повсеместной коррупции, тем самым подрывая доверие к правительству. Некоторые проекты закупок, такие как строительство объектов для крупных спортивных мероприятий, таких как Олимпийские игры или строительство аэропортов – настолько велики по сравнению с местной экономикой, что перерасход средств может исказить экономику всей страны или региона в той мере, в какой происходит их коррупционный перерасход средств [399]. Очевидно, это является следствием проблемы управления государственными тендерными закупками.

Система управления государственными закупками включает управляемую и управляющую подсистему. В ней существуют нарушения, как правило, связанные с коррупцией. Всемирный банк проводит различие между двумя широкими категориями коррупции. В первом случае, это захват государства, который относится к действиям отдельных лиц, групп или организаций, влияющих на формирование государственной политики, незаконно передавая частные выгоды государственным чиновникам. Во втором случае, это административная коррупция, под которой понимается использование одного и того же вида коррупции и взяточничества одними и теми же субъектами с целью помешать

надлежащему исполнению законов, правил и положений [345]. В любом случае явление коррупции объективно, поскольку обусловлено спецификой мировоззрения людей на удовлетворение собственных потребностей [164].

Примеры коррупции в сфере государственных закупок можно найти в любой из этих категорий. Коррупция по характеру «захвата государства», например, может включать попытки частных фирм повлиять на более широкий процесс оценки, разработки и составления бюджета путем внесения незаконных пожертвований в предвыборную кампанию. «Административная коррупция» может включать, например, попытку участника торгов подкупить лицо, принимающее административные решения, с целью заключения выгодного договора о государственных тендерных закупках. Еще одним примером может быть дача взятки подрядчиком государственному инженеру или инспектору за «облегчение» его или ее проверки некачественных товаров или услуг, предоставляемых подрядчиком. Хотя такие действия могут рассматриваться вовлеченными сторонами как относительно безобидные, реальность такова, что последствия коррупции в сфере государственных тендерных закупок, какими бы «незначительными» ни были действия, могут быть разрушительными.

Коррупция в сфере государственных тендерных закупок может иметь множество пагубных последствий. Например, коррупция часто увеличивает стоимость и снижает качество приобретаемых товаров или услуг, снижая при этом вероятность того, что приобретаемые товары или услуги будут удовлетворять потребности населения. По оценкам ОЭСР, коррупция истощает от 20 до 25% национальных бюджетов на закупки [399]. Кроме того, коррупция в сфере государственных тендерных закупок может негативно повлиять на экономику страны, поскольку коррумпированные чиновники распределяют бюджеты на основе взяток, которые они могут получить, а не на потребности страны. Это часто приводит к одобрению крупномасштабных инфраструктурных проектов, потому что эти проекты предоставляют много возможностей для коррупции из-за частых задержек и требуемых государственных разрешений различных уровней. Когда проекты государственной инфраструктуры запятнаны коррупцией, страдают

владельцы проектов, спонсоры, сотрудники, строительные фирмы и поставщики, государственные чиновники и общественность [149].

Коррупция в сфере государственных тендерных закупок может нанести серьезный ущерб экономике страны. Коррупционный скандал на мосту Падма в Бангладеш привел к тому, что Всемирный банк отменил кредит в размере 1,2 миллиарда долларов США на строительство моста. Даже если правительство Бангладеш сможет обеспечить финансирование проекта в будущем, задержка этого проекта нанесла значительный физический и экономический ущерб. На Филиппинах контракт на строительство атомной электростанции стоимостью 2 миллиарда долларов США был спорно присужден компании Westinghouse, которая позже призналась, что заплатила 17 миллионов долларов США комиссионных компании [421].

Коррупция в сфере государственных тендерных закупок может привести к подрыву доверия населения к государственным институтам. При отсутствии доверия граждане становятся циничными в отношении своей политической системы и недовольными существующим порядком. Недоверие может привести к отчуждению и отстранению от политического процесса, оставив после себя государство, которое не может мобилизовать национальные ресурсы или сформировать коллективное видение национального развития. Если оно будет сохраняться очень долго, широко распространенное и сильное недоверие может в конечном итоге породить ответную реакцию на политический порядок и поиск более радикальных, антисистемных альтернатив. Государства-неудачники, революции, гражданские войны и другие связанные с ними травмирующие неудачи в управлении объединяют общее отсутствие или крах доверия [368].

Общепринятым показателем, позволяющим оценить уровень коррупции, является индекс ее восприятия. Его значение изменяется от 0 до 100 баллов, где максимальный уровень восприятия коррупции соответствует значению «0» баллов. Индекс восприятия коррупции охватывает следующие проявления коррупции в государственном секторе:

1. Взятничество.

2. Отвлечение государственных средств.
3. Использование государственной должности для личной выгоды.
4. Неспособность правительства сдерживать коррупцию в государственном секторе.
5. Чрезмерная бюрократия в государственном секторе, которая может увеличить возможности для коррупции.
6. Кумовские назначения на государственной службе.
7. Отсутствие законов о раскрытии доходов и имущественного состояния государственных должностных лиц.
8. Отсутствие правовой защиты людей, которые сообщают о случаях взяточничества и коррупции.
9. Использование государственной власти в корыстных интересах.
10. Ограниченный доступ к информации о связях с общественностью и деятельности правительства.

Среднемировой индекс восприятия коррупции остается неизменным более десяти лет и составляет всего 43 из 100. Более двух третей стран набрали баллы ниже 50, в то время как 26 стран опустились до самого низкого уровня. Несмотря на согласованные усилия и с трудом достигнутые некоторыми успехи, 155 стран не добились значительного прогресса в борьбе с коррупцией или снизились с 2012 года. В более развитых по среднему душевому уровню доходов странах коррупция меньше. Тем не менее, среди менее развитых стран есть и такие, где уровень коррупции сопоставим с уровнем коррупции в развитых странах (рисунок 4.1). Такие оценки несколько сомнительны, как и оценки по уровню теневой экономики в процентах от среднему душевому ВВП. Если их взять в абсолютном измерении, то по уровню теневой экономики на душу населения самые высокие показатели у развитых стран. Очевидно, все зависит от мировоззрения людей, которые участвуют в формировании, как теневой экономики, так и причастных к проявлению коррупции в государственном секторе [31].

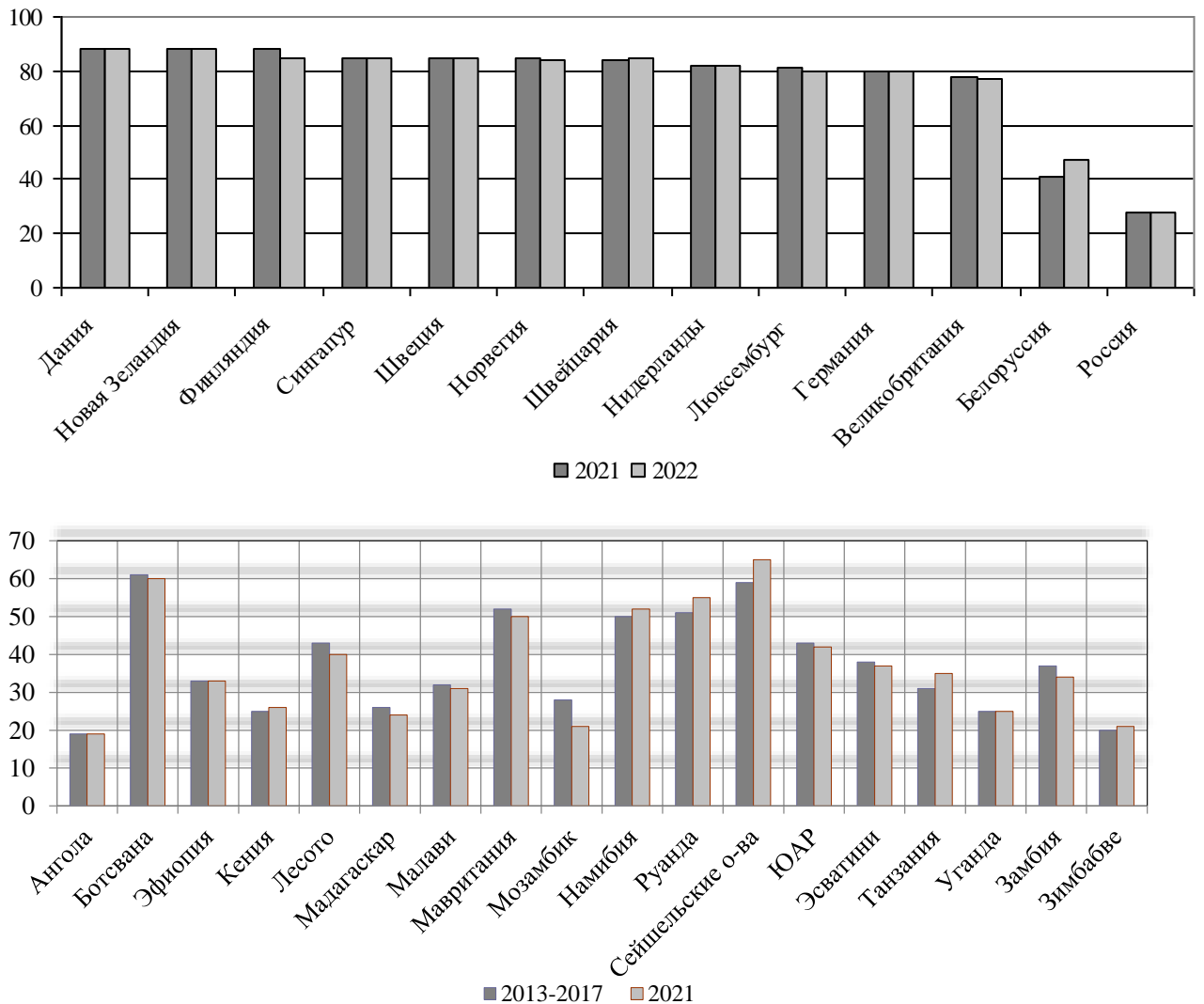


Рисунок 4.1 – Индекс восприятия коррупции в разных странах [составлено автором по данным [365]]

Это подтверждается статистикой нарушений в сфере государственных тендерных закупок в странах ESAAMLG, фиксируемых контролирующими институтами (таблица 4.1). Статистические данные предоставляются по делам о коррупции в сфере закупок, которые привели к расследованиям отмывания денег, обвинительным приговорам, арестам и конфискации имущества правоохрательными органами в период с 2013 по 2017 год. Приведенные статистические данные основаны на ответах, полученных из десяти юрисдикций.

Таблица 4.1 – Статистика нарушений при государственных закупках в странах ESAAMLG [составлено автором по данным [365]]

Страна	Количество дел по обеспечению договора	Количество вынесенных решений по привлечению к ответственности	Количество конфискации, не основанных на обвинительных приговорах	Общая сумма вовлеченных средств (USD)	Общая сумма изъятых средств (USD)	Общая сумма конфискованных средств (USD)
Ботсвана	74	-	-	-	-	-
Ангола	13	-	-	-	-	-
Малави	64	15	-	-	-	-
Намибия	3		3	966196,62	293698,18	293698,18
Эсватини (Свазиленд)	42	-	1	8196159,11	342935,53	51440,33
Замбия	255	4	2	25338,28	498428,58	46956,15
Сейшельские острова	2	2	2	136398	-	-
ЮАР	32	17		176697640		3764737
Мавритания	96			77200000	225	
Эфиопия	101	28			35850217,8	
Всего	682	66	8	263221734,01	37210280,09	4156831,66

Следует отметить, что некоторые юрисдикции не смогли предоставить статистические данные, поскольку они ведут учет всех случаев коррупции и не дезагрегируют их по категориям (например, закупки).

В сфере государственных тендерных закупок коррупция приводит к завышению цен, дисбалансу соотношения цены и качества, некачественным или небезопасным товарам и услугам и снижению честной конкуренции. Выводы зарубежных исследователей, основанные на эмпирических данных, однозначны. Устойчивость государственных закупок к коррупции заканчивается там, где ограничена бюрократическая автономия, развит общественный контроль и где агентства по государственным закупкам зависят от действий, инициированных другими агентствами [344; 376; 404; 418]. Необходимо отметить, что преобладающими коррупционными рисками в Европейских странах обладают государственные тендеры с единственным участником, тендеры с ограниченным доступом на государственные заказы и тендеры, где отсутствует публикация объявлений о торгах. Анализ коррупционной проблематики и нарушений в сфере государственных закупок Российской Федерации основан на информации об осуществлении муниципальных закупок, представленной Уполномоченными по правам предпринимателей и их аппаратами, информации, содержащейся на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок, на официальном сайте управления ФАС России по соответствующему региону, а также на официальных сайтах Уполномоченных по защите прав предпринимателей и в других открытых источниках.

Следует отметить, что борьба с коррупцией в Российской Федерации, в том числе и в сфере государственных тендерных закупок, является одним из главных элементов внутренней политики [276]. Это подтверждается доминирующим количеством внеплановых проверок. Тем не менее, плановые проверки имеют тенденцию к снижению (рисунок 4.2).

Основанием для внеплановой проверки преимущественно выступают жалобы, подаваемые участниками процедур государственных тендерных закупок в уполномоченные органы.

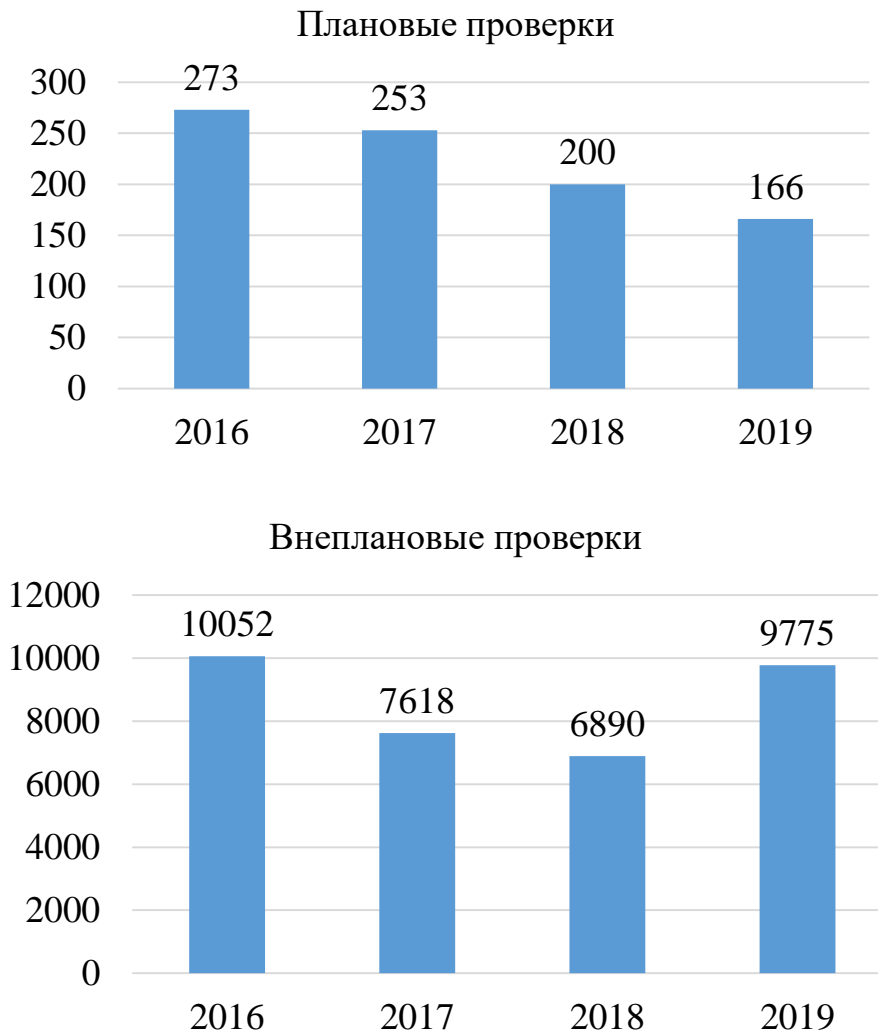


Рисунок 4.2 – Динамика проверок государственных закупок в Российской Федерации [составлено автором по данным [269; 271; 272]]

Структура поступающих жалоб на протяжении 2016-2020 гг. остается неизменной (рисунок 4.3), в динамике доля обоснованных жалоб, начиная с 2017 года – снижается (рисунок 4.4).

В результате проверок государственных тендерных закупок в Российской Федерации только незначительная часть из выявленных нарушений передана в суд, а количество привлеченных к административной ответственности имеет алогичную динамику. В 2021 году был зафиксирован их единичный рост по сравнению с предыдущими и последующими годами в 4 раза (рисунок 4.5).

В Российской Федерации в сфере государственных тендерных закупок основными являются нарушения в размещении информации, порядка отбора

участников, при установлении требований в документации, влияющие на количество закупок, порядка заключения договоров или неправомерное изменение его условий и иные нарушения. На основании чего, нарушители вносятся в реестр недобросовестных поставщиков (рисунки 4.6 – 4.7).



Рисунок 4.3 – Структура поступающих жалоб в сфере государственных закупок в надзорно-контрольные Российской Федерации в динамике [составлено автором по данным [44; 269; 271; 272]]

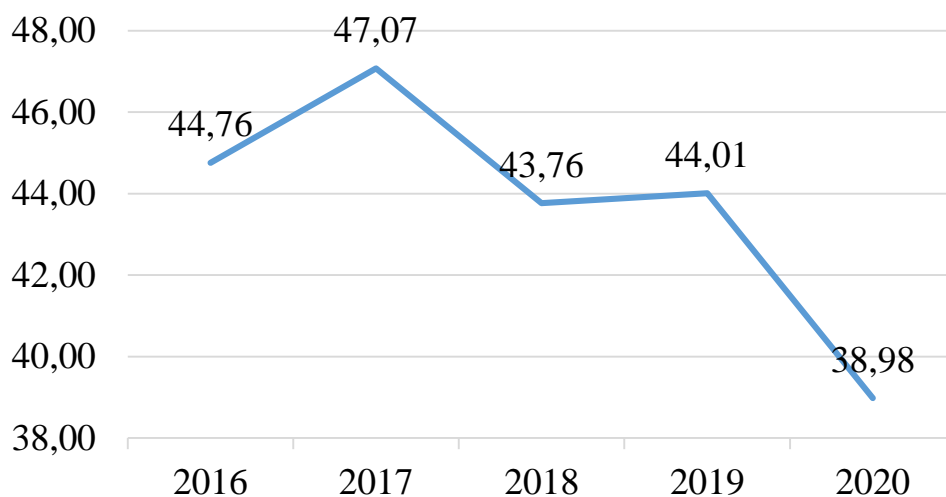


Рисунок 4.4 – Доля обоснованных жалоб, поступивших в надзорно-контрольные органы Российской Федерации в динамике [составлено автором по данным [44; 269; 271; 272]]

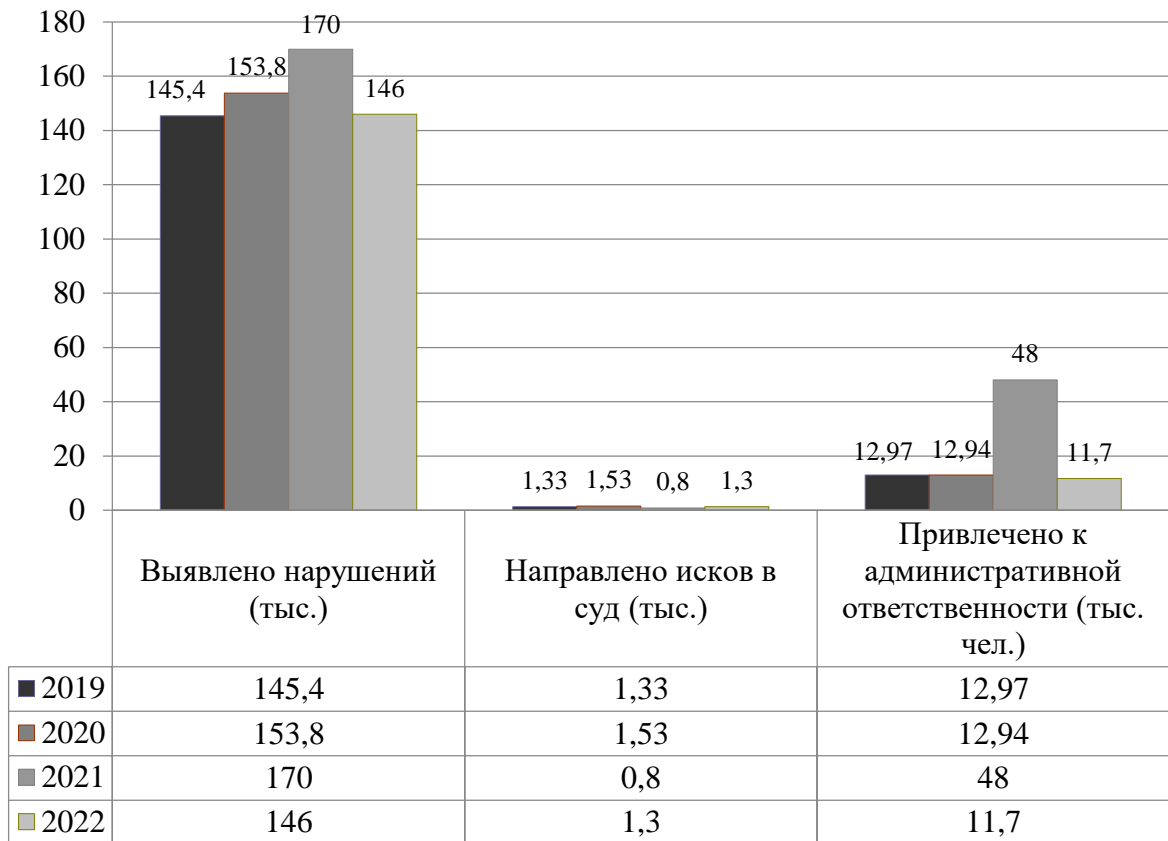


Рисунок 4.5 – Динамика нарушений в сфере государственных закупок и ответственности за них в Российской Федерации [составлено автором по данным [249]]

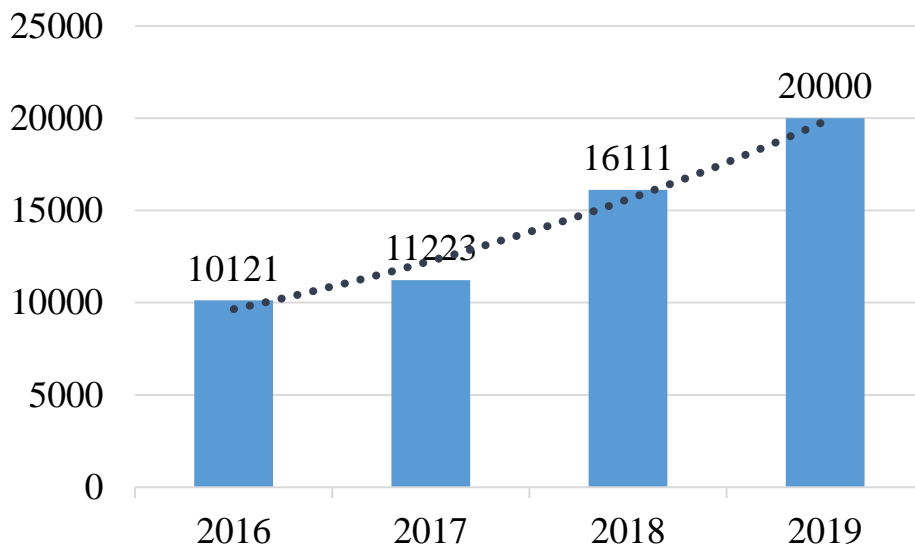


Рисунок 4.6. – Поставщики, включенные в реестр недобросовестных поставщиков [составлено автором по данным [269; 271; 272]]

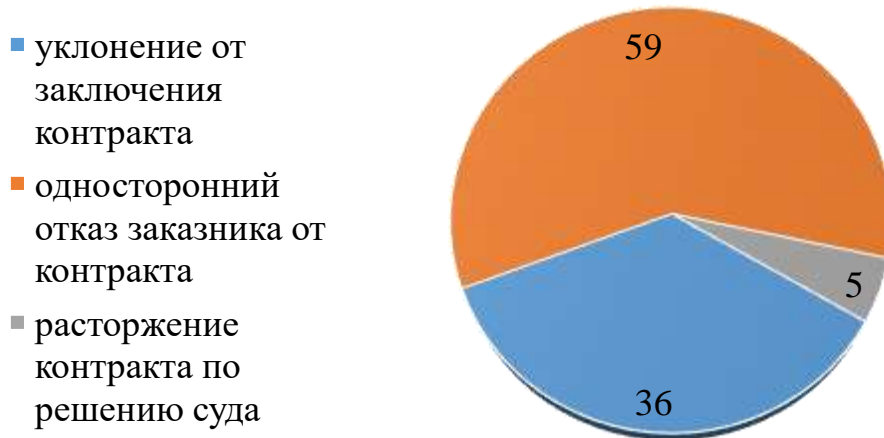


Рисунок 4.7. – Причины включения поставщиков в реестр ненадежных поставщиков [составлено автором по данным [44; 269; 271; 272]]

Наибольшую устойчивость государственных закупок к коррупции имеют промышленный и сельскохозяйственный сектор экономики, а наименьшую – строительный сектор (рисунок 4.8). Это отчасти совпадает с ранжированием Transparency International с помощью индекса взяткодателей отраслей экономики по распространенности взяточничества за рубежом, где сектор общественных работ и строительства получил самые низкие баллы, что делает его сектором промышленности, наиболее уязвимым для взяточничества [360]:

1. Подряды на общественные работы и строительство.
2. Коммунальные услуги.
3. Недвижимость, недвижимость, юридические и деловые услуги.
4. Нефть и газ.
5. Горнодобывающая промышленность.
6. Производство и передача электроэнергии.
7. Фармацевтика и здравоохранение.
8. Тяжелое производство.
9. Рыболовство.
10. Оружие, оборона и военные.

11. Транспортировка и хранение.
12. Телекоммуникации.
13. Бытовые услуги.
14. Лесное хозяйство.
15. Банковское дело и финансы.
16. Информационные технологии.
17. Гражданская аврокосмическая промышленность.
18. Легкая промышленность.
19. Сельское хозяйство.

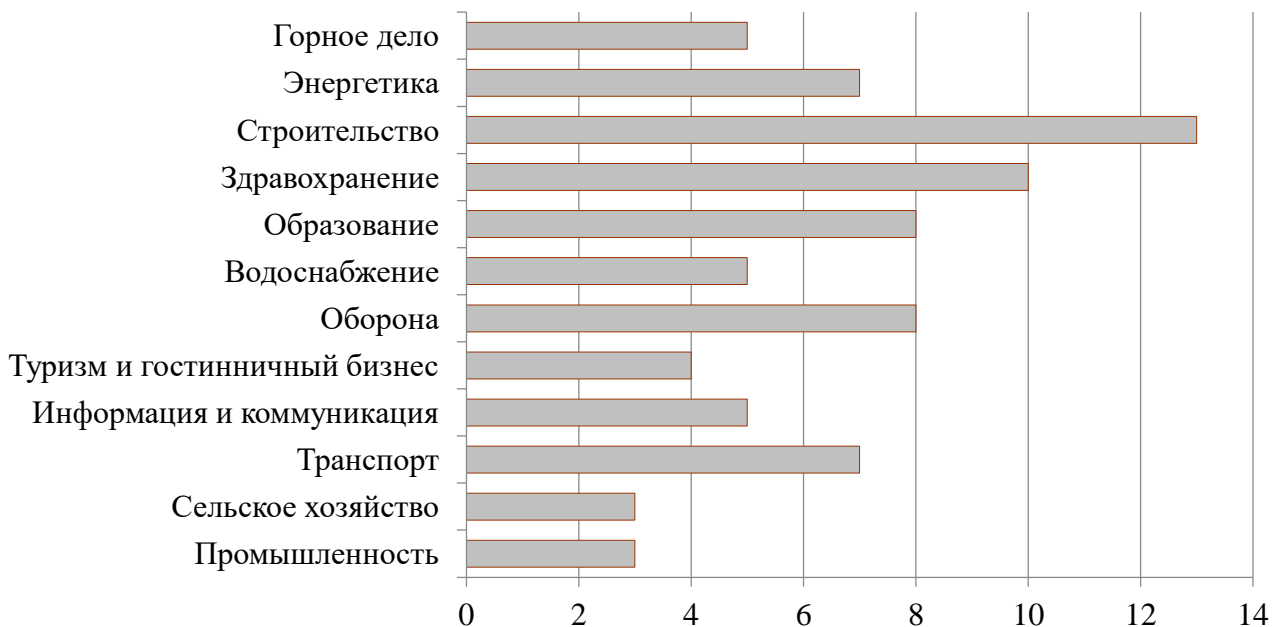


Рисунок 4.8 – Устойчивость государственных закупок к коррупции по секторам экономики [составлено автором по данным [73]]

Следует отметить, что в Донецкой Народной Республике объем государственных закупок постоянно снижался. Это подтверждается сокращением количества объявлений о закупках, выставленных лотов и экономией денежных средств (рисунок 4.9).

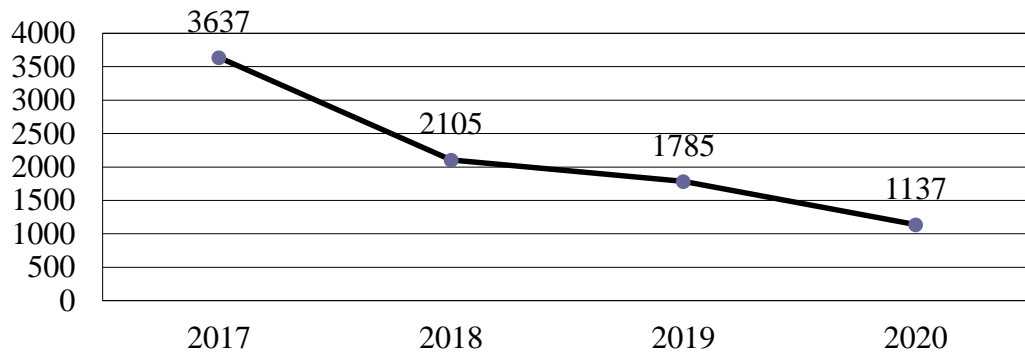
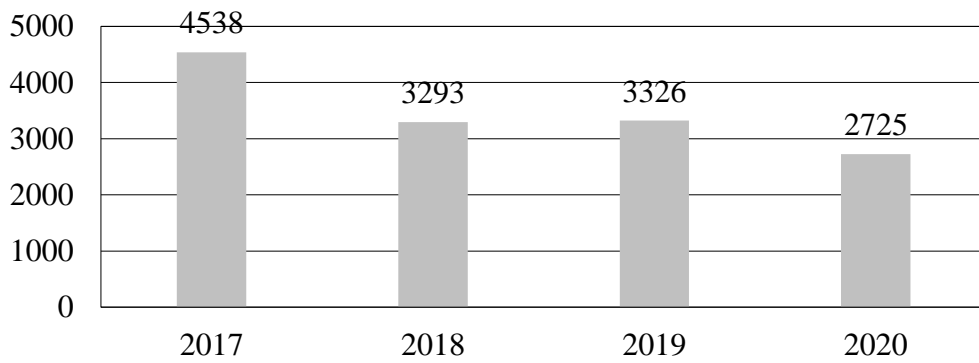
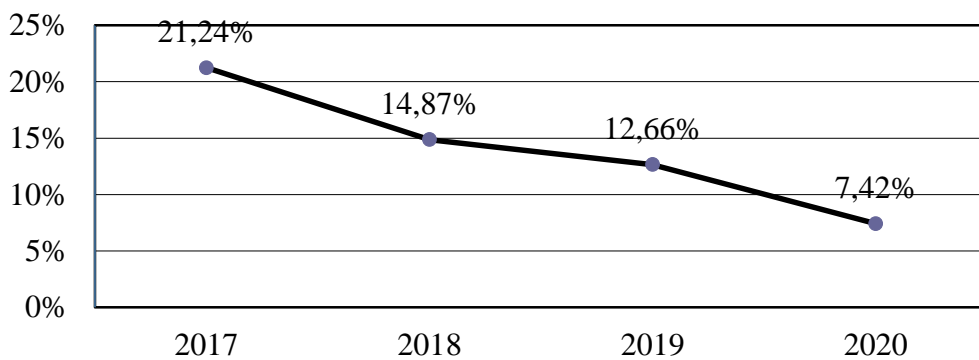
Обнародовано объявлений**Количество лотов****Общая доля экономии**

Рисунок 4.9 – Динамика государственных закупок в Донецкой Народной Республике [составлено автором по данным [90; 91; 92; 93]]

Такая ситуация объясняется следующим. По проекту, внесённым Министерством финансов Донецкой Народной Республики, Постановлением Президиума Совета Министров Донецкой Народной Республики от 14 июля 2016 г. № 9-1 были внесены изменения во Временный порядок. Изменения не согласовывались с Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики. Во время подготовки, проект изменялся, с окончательной редакцией Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики ознакомилось только после официального опубликования. Внесение изменений повлекло необходимость изменять все приказы, принятые во исполнение Временного Порядка. Во время подготовки таких изменений, которое заключается в подготовке самого документа, согласования его с Временной комиссией, передачи на государственную регистрацию Министерство юстиции Донецкой Народной Республики, Министерство финансов Донецкой Народной Республики выступило с инициативой изложить Временный Порядок в новой редакции.

На очередном заседании Совета Министров Донецкой Народной Республики 16.08.2016 г., в повестку которого, в день заседания был внесен вопрос о рассмотрении Постановления «О внесении изменений в Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31.05.2016 №7-2 «Об утверждении Временного Порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и собственные средства предприятий в Донецкой Народной Республике». Проект не согласовывался с Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики. В проекте повестки от 15.08.16г. данный вопрос отсутствовал.

На заседании Совета Министров Донецкой Народной Республики было принято решение о принятии Постановления. Пунктом 4 Постановления определено его вступление в силу со дня официального опубликования. Постановление не было опубликовано. Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики от Аппарата Совета Министров Донецкой Народной Республики 23.08.2016г. была получена информация о необходимости

разработки и внесения Главе Донецкой Народной Республики проекта нормативного правового акта во исполнение Постановления.

Министерством была получена редакция Постановления, внесенная в Аппарат Совета Министров Донецкой Народной Республики 23.08.2016 г., которая отличается от Постановления, которое отличается от принятого на заседании Совета Министров Донецкой Народной Республики и, в том числе, устанавливает обязанность Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики в срок до 23 августа 2016 года разработать и подать на утверждение Главе Донецкой Народной Республики специальный порядок внесения изменений во Временный порядок о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике.

Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики был подготовлен проект «Порядка повышения квалификации в сфере организации проведения закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства» с учётом, изменений, которые содержались в Постановлении от 16.08.2016 г., согласован с Временной комиссией, и направлен на согласование в Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики. В полученном 23.08.2016г. проекте, в очередной раз, были изменены правила повышения квалификации, что влечёт за собой необходимость доработки документа и очередного пересогласования.

Формы документов и порядки их заполнения, необходимые для процедуры закупки за бюджетные средства, и непосредственно привязаны к положениям Временного порядка, Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики также не имеет возможности утвердить в новой редакции в связи с постоянными изменениями его редакций.

Таким образом, ежемесячное внесение изменений во Временный Порядок, без согласования Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики, неоднократное внесение изменений в Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики до их официального опубликования не даёт возможности выполнения функций Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики как республиканского органа

исполнительной власти, который реализует государственную политику в сфере государственных закупок, в том числе, издавать нормативные правовые акты, поскольку Временная комиссия согласовывает их только в редакции, которая согласована Министерством финансов Донецкой Народной Республики или подготовленная им и передана на утверждение в Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики для утверждения без возможности вносить изменения.

Указанное негативно складывается не экономике и бюджетной политике всей Республики, поскольку участники процедур закупок за бюджетные средства – как заказчики, так и поставщики не имеют возможности провести процедуру закупки по постоянно изменяющимся правилам, а Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики не имеет возможности даже разъяснить порядок проведения закупок, поскольку не имеет информации какие изменения Временного Порядка вступят в силу на «следующий день». Очевидно, сложившаяся ситуация в сфере государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике является следствием коррупции или некомпетентности субъектов институций управления такими закупками или того и другого.

Зарубежные исследователи основными коррупционными рисками в сфере государственных закупок считают ослабление функции мониторинга, политизированные назначения чиновников, мажоритарный контроль парламента и слабую оппозицию в нем [34; 366]. По их мнению, важную роль в борьбе с коррупцией играют органы юстиции, аудита и гражданское общество, которое представляют омбудсмены и средства массовой информации (рисунок 4.9). Эти институции действуют на всех этапах государственных тендерных закупок:

- на этапе формирования законодательные органы создают нормативную правовую базу государственного заказа;
- на этапе реализации бюрократические институты осуществляют различные аспекты каждого отдельного государственного заказа, от определения потребности в товарах и услугах до присуждения побед в тендерах;

– на этапе мониторинга государственные учреждения, такие как судебная система, омбудсмен, средства массовой информации и органы аудита изучают процесс государственных закупок на предмет нарушений и недобросовестной практики [366].



Рисунок 4.10 – Коррупционные риски и институции контроля на этапах процесса государственных тендерных закупок [усовершенствовано автором на основе [366]]

В любом случае коррупционные риски связаны с субъектами институций управления, которые в той или иной мере причастны к этапу оценки предложений товаров и услуг и выбору среди них лучшего предложения (таблица 4.2).

Таблица 4.2 – Коррупционные риски и субъекты институций управления
[составлено автором на основе [412]]

Этапы	Коррупционные риски	Субъекты институций управления
1	2	3
Оценка предложений товаров и услуг	<p>Политическое влияние или лоббирование со стороны частных фирм, которые искажают выбор в соответствии с политическими или частными интересами.</p> <p>Продвижение предложения в обмен на партийные фонды</p> <p>Политическое влияние в пользу крупных предложений.</p> <p>Заниженные затраты и завышенные выгоды для утверждения предложения без надлежащего экономического обоснования.</p>	<p>Министры.</p> <p>Старшие государственные служащие.</p> <p>Сотрудники по закупкам.</p> <p>Частные консультанты (например, проектировщики, инженеры и т.п.)</p>
Выбор предложения товаров и услуг	<p>Дорогостоящие предложения, увеличивающие гонорары консультантов и прибыль подрядчиков.</p> <p>Предложения, ориентированные на конкретного подрядчика.</p>	

Продолжение таблицы 4.2

1	2	3
Выбор предложения товаров и услуг	Незавершенные предложения, оставляющие место для последующих корректировок, которыми можно манипулировать. Высокие оценки затрат, чтобы обеспечить запас для последующего отвлечения средств. Политическое влияние для включения предложений в бюджет без оценки	Министры. Старшие государственные служащие. Сотрудники по закупкам. Частные консультанты (например, проектировщики, инженеры и т.п.)

Коррупция в сфере государственных закупок чаще всего проявляется в виде взяточничества, вымогательства и мошенничества на торгах. По оценкам ОЭСР, взяточничество при государственных закупках в странах ОЭСР увеличивает стоимость контрактов на 10-20%, что позволяет предположить, что ежегодно из-за взяточничества теряется не менее 400 миллиардов долларов США [400]. Например, государственному чиновнику могут дать взятку либо за предоставление разрешения на строительство, либо за утверждение проекта, который не соответствует необходимым правилам. Участник торгов может предлагать взятки государственному чиновнику, чтобы получить предпочтение на протяжении всего процесса торгов или побудить его к манипулированию оценкой тендерных предложений. Участник торгов может сделать пожертвование определенной политической партии, чтобы обеспечить преференциальный режим.

Взяточничество и коррупционное поведение в сфере государственных закупок также могут квалифицироваться как вымогательство и мошенничество. Вымогательство – это требование, подкрепленное силой или угрозой. Участник торгов может угрожать причинением вреда государственному служащему или его семье, если это должностное лицо не оказывает неоправданно благоприятного

обращения с участником торгов. Государственное должностное лицо может потребовать что-либо в обмен на помощь претенденту в победе на торгах или справедливое отношение к нему в процессе торгов.

Процесс государственных тендерных закупок привлекает мошеннические действия, поскольку он включает в себя обмен огромных сумм денег и ресурсов. Признаки мошенничества возникают, когда: участник умышленно представляет фальшивые счета-фактуры или другую фальшивую документацию в результате или без сговора с государственными должностными лицами; участники торгов образуют картель и тайно выбирают победителя тендера; подрядчик подает ложные заявления, чтобы получить больше денег или больше времени на завершение поставки; присутствуют различные формы незаконного теневого отвода денег, такие как отмывание денег и хищение.

Приведенные признаки взяточничества, вымогательства и мошенничества — лишь некоторые из форм проявлений коррупции в сфере государственных тендерных закупок. Учитывая большой потенциал для многих видов коррупционных практик в сфере государственных тендерных закупок, регулирование процедур государственных тендерных закупок должно быть приоритетом на всех уровнях управления. То есть должно осуществляться внутренне и внешнее регулирование системы государственных тендерных закупок.

Нарушения при государственных тендерных закупках вызывают также инерция и некомпетентность государственных заказчиков. Аппарат должностных лиц, задействованных в закупочной процедуре и в процессе принятия решений, аналогичен «машинным бюрократиям», которые часто путаются и совершают ошибки, сталкиваясь с чем-то беспрецедентным [379]. Тем не менее, нарушения большей частью связано с коррупцией, где игнорируются общеправовые принципы. Поэтому значительная роль в борьбе с коррупцией отводится органам юстиции. Очевидно, необходимо более детальное дифференцирование общеправовых начал в национальных нормативных актах, регулирующих государственные тендерные закупки. При этом следует учитывать, что проблема коррупции в сфере государственных тендерных закупок зависит от сильно

различающихся национальных управленческих и деловых культур, что обусловлено менталитетом [378, С. 50]. Ситуации, в которых чиновники имеют свободу действий при принятии решений, предполагают высокий риск коррупции.

Например, нормативными актами, регламентирующими порядок осуществления государственных тендерных закупок, обычно не предусмотрены случаи, когда заказчик обязан разделить закупку на лоты, или порядок деления конкретного объекта закупки на лоты, если заказчик решил осуществить деление. Государственный заказчик в этом случае связан принципом свободной конкуренции поставщиков и принципом эффективного использования государственных средств и средств местного бюджета за счет сведения к минимуму риска государственного заказчика, в соответствии с которым оценка требований регламентов должна быть осуществлена, тем самым, определяя предпочтительную цель.

В ситуации, когда общие принципы директив о закупках не включены в закон, возрастает риск того, что закупки будут осуществляться только в соответствии с законодательством о закупках, а не в соответствии с другими важными принципами. Очевидно, строгое соблюдение общеправовых принципов является одним из факторов снижения коррупции. Обязательным является применение следующих общеправовых принципов в сфере государственных тендерных закупок:

1) принцип открытости процедуры государственных тендерных закупок, принцип свободной конкуренции поставщиков на государственный тендерный рынок, принцип равного и справедливого отношения к поставщикам, принцип эффективной использование государственных средств и средств местных бюджетов, принцип сведения риска государственного заказчика к минимуму;

2) принцип соблюдения прав частных лиц, равенства, верховенства права, разумного применения норм права, запрета произвола, уверенности в законности действий, демократического строя, пропорциональности, приоритета законов и процессуальной справедливости;

3) принцип обеспечения равных возможностей, недискриминации, взаимного признания, пропорциональности и прозрачности;

г) общие принципы права, которые развиты в институциональной практике юриспруденции и юридической науке.

При противодействии коррупции в сфере государственных тендерных закупок не следует разделять общеправовые принципы на первичные и вторичные, поскольку они одинаково важны и дополняют друг друга:

1. Принцип ответственности. Должностные лица государственного заказчика могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности за свои действия и их последствия.

2. Принцип постоянного состава закупочной (тендерной/конкурсной) комиссии. Закупочные процедуры осуществляет закупочная комиссия, состав которой остается без изменений. Замена члена закупочной комиссии при проведении процедуры закупки допускается только в случае, если он не может участвовать в процессе закупки в связи с переводом на другую работу, болезнью или иными объективными причинами. Оценка заявок (при их наличии) начинается заново в случае замены члена закупочной комиссии другим членом в ходе проведения процедуры закупки.

3. Принцип «презумпции невиновности». Заявитель не должен доказывать соответствие своей заявки требованиям, указанным в закупочной документации. Любые разумные сомнения относительно правомочности предложения, которые не могут быть устранены, оцениваются в пользу заявителя.

4. Принцип компенсации. Лицу, которому причинен ущерб (материальный ущерб, при этом нематериальный ущерб не учитывается) в результате нарушения процедуры государственных тендерных закупок, гарантированы процессуальные возможности для предъявления иска и получения материальной компенсации.

5. Принцип управления. Процедура государственных тендерных закупок подлежит регулярному внутреннему и внешнему контролю в соответствии с компетенцией контролера, установленной нормативными актами.

6. Принцип объективности. Члены закупочной комиссии и эксперты должны отказываться от участия в процедуре государственных тендерных закупок, если они имеют личную заинтересованность в результатах государственных тендерных закупок либо имеются обстоятельства, дающие разумные основания лицам, участвующим в процедуре, полагать, что такая заинтересованность может существовать. При наличии таких условий заявитель вправе заявить возражение. Государственный заказчик по собственной инициативе или на основании возражения отменяет участие в процедуре государственных тендерных закупок лиц, имеющих личную заинтересованность, если они сами не отказались от участия.

7. Принцип завершения процедуры государственных тендерных закупок в разумные сроки. Процедура государственных тендерных закупок должна быть завершена в разумные сроки, то есть без неоправданной задержки. Завершение процедуры государственных тендерных закупок в разумные сроки связано с объемом дела, юридической сложностью процедуры государственных тендерных закупок и иными объективными обстоятельствами.

Институциями управления государственными тендерными закупками являются профильные и отраслевые органы государственной исполнительной власти, тендерных комитетов государственных заказчиков и организаций инфраструктуры, представляющих их интересы. Поскольку нарушения в системе государственных тендерных закупок связаны в основном с коррупцией и некомпетентностью субъектов внутренних институций, необходимо внешнее регулирование системы управления государственными тендерными закупками (рисунок 4.11).

Внешнее регулирование системы управления государственными тендерными закупками осуществляется определенными органами государственной власти, как институциями, реализующими нормы права в этой сфере при помощи соответствующих механизмов, как средств управления (см. рисунок 1.5).

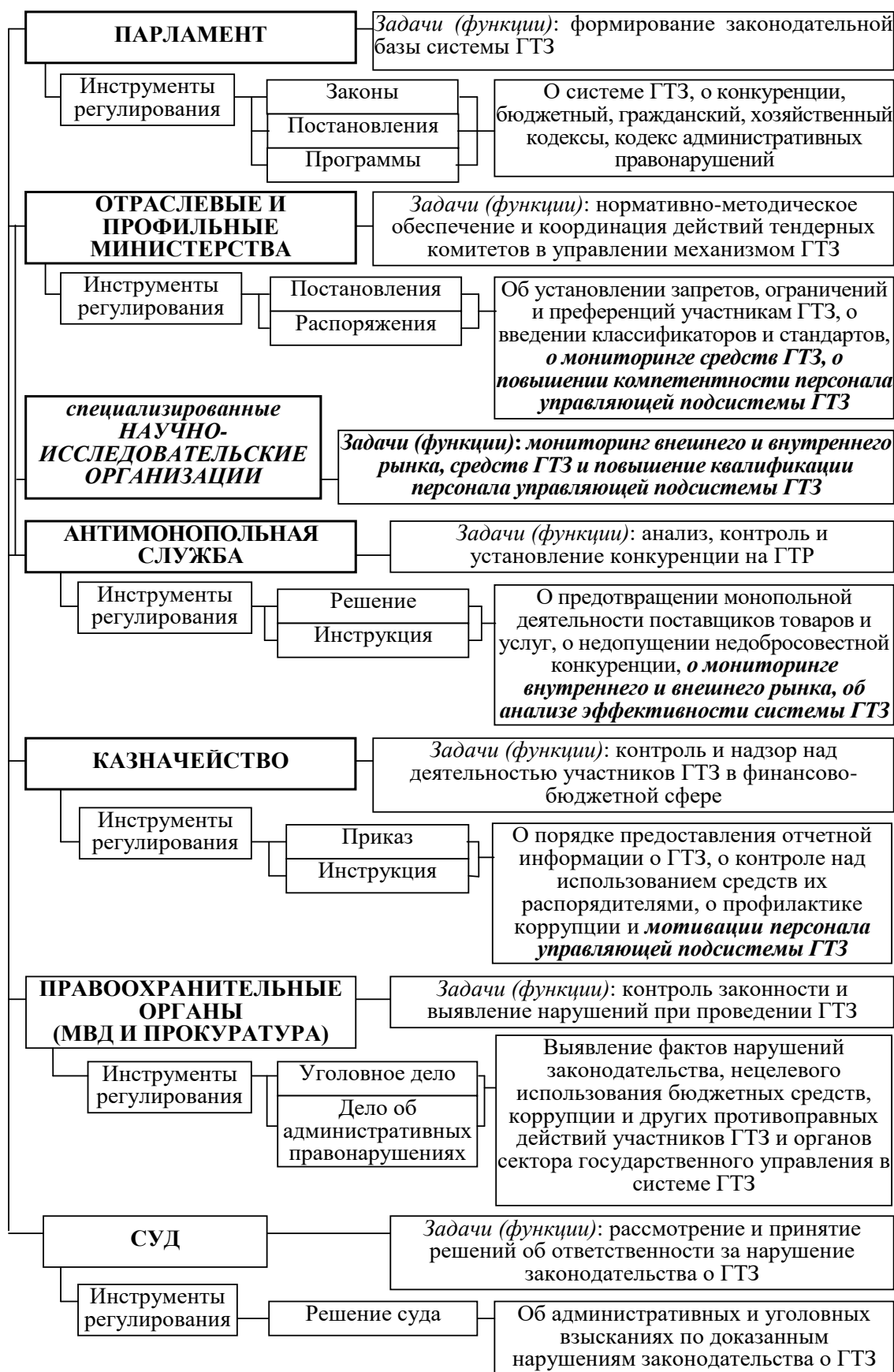


Рисунок 4.11 – Функциональная система институций внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками [разработано автором]

Таковыми институтами являются органы законодательной и судебной власти. Это Парламент, правоохранительные органы и суд, а институтами исполнительной власти являются профильные и отраслевые Министерства, Антимонопольная служба и Казначейство.

Традиционно они выполняют определенные задачи в процессе регулирования системы государственных тендерных закупок, но это происходит, как правило, только после уже заключенного контракта и поставки товара или услуги, что не позволяет упреждать основные причины низкой эффективности закупки.

Все задачи институций в регулировании системы управления государственными тендерными закупками взаимосвязаны. Они решаются при помощи соответствующих инструментов и способов воздействия на нее.

Инструментами выступают законодательные и нормативно-правовые документы. К способам воздействия относится мониторинг как функция контроля системы государственных тендерных закупок, анализ ее эффективности, повышение компетентности и мотивация персонала управляющей системы, ответственность за нарушение законодательства, нормативно-правовых документов и коррупцию.

Очевидно, что бороться с коррупцией необходимо в процессе подготовки к проведению государственных тендерных закупок, отбора поставщиков на государственный тендерный рынок и определения победителя тендера. Для этого необходим мониторинг: внешнего и внутреннего рынка товаров услуг с целью установления эталонных значений критериев эффективности (объем, цена и качество товара или услуги) и определения потенциально возможного значения эффективности; механизма государственных тендерных закупок, с целью выявления противоречий и разночтений в нормативно-правовой базе.

Единственно возможными институтами, в функции которых должен входить мониторинг средств государственных тендерных закупок и принятие решения о повышении компетентности управленческого персонала, являются профильные и отраслевые Министерства.

С точки зрения оптимальности управления мониторинг должен быть задачей Антимонопольной службы. В ее задачи регулирования должен входить анализ эффективности системы управления государственными тендерными закупками (оценка и выявление причин низкой эффективности) и принятие решения об устранении или снижении отклонения фактической эффективности от потенциально возможной.

Как правило, мотивация персонала управляющей системы ограничена административными и уголовными взысканиями за нарушения законодательства о закупках. Это сдерживает их инициативу к достижению цели системы управления государственными тендерными закупками и является причиной финансовых нарушений на государственном тендерном рынке.

Очевидно, что их необходимо материально стимулировать для активного поиска конкурентных товаров и услуг на внутреннем и внешнем рынке и справедливого определения победителя тендера. Решение о стимулировании и финансировании может осуществлять только Казначейство.

Вид (административная или уголовная) и степень ответственности за нарушение законодательства, нормативно-правовых документов и коррупцию определяет Суд по материалам дела, предоставляемых правоохранительными органами на основании сведений Антимонопольной службы о нарушениях при проведении государственных тендерных закупок.

Антимонопольная служба и профильные и отраслевые Министерства должны привлекать специализированные научно-исследовательские организации (НИО), как институции, непосредственно осуществляющие мониторинг внешнего и внутреннего рынка товаров и услуг и средств государственных тендерных закупок, а также повышение компетентности персонала управляющей подсистемы.

В результате их взаимодействия возникает функциональная система институций внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками.

4.2. Организация процесса внешнего регулирования: механизм регулирования

Как было установлено в п. 4.1, институциональной основой механизма регулирования системы государственных тендерных закупок являются разноуровневые институты системы государственных тендерных закупок, специализирующиеся на выполнении определенных функций внешнего воздействия (рисунок 4.12).

Политика и практика закупок в государственных учреждениях давно задокументированы. Установленные правила в течение многих лет предназначались для того, чтобы более или менее направлять административную рутину, и ожидалось, что эти правила обеспечат разумно экономичные и честные закупочные операции. Однако в соответствии с общей реформой и модернизацией управления государственными финансами во многих странах за последние полтора десятилетия в настоящее время применяется гораздо более критический подход к политике и практике государственных закупок.

Государство тратит очень большие суммы денег на закупку товаров и услуг, из которых значительная часть приходится на коррупцию. Поэтому основная защита от нее приходится на внешнее регулирование системы государственных закупок. Необходимость обеспечения более строгого контроля над расходами, потребность в более высокой эффективности и осознание того, что политика закупок может предложить руководству гораздо больше, чем просто обеспечение надлежащей практики закупок, – легли в основу многих новых аспектов политики и методов.

В рамках действующего законодательства, нормативных актов и любой официальной системы государственных закупок каждая отдельная государственная организация должна разрабатывать, документировать и обеспечивать соблюдение внутренних методов и политики закупок. Существует

ряд принципиальных вопросов, которые менеджеры должны учитывать при внедрении внутренних методов и политики закупок в своей организации, если необходимо надлежащим образом управлять закупочной деятельностью. Это универсально применяемые принципы, которые считаются важными для всех операций по закупкам в государственном секторе.

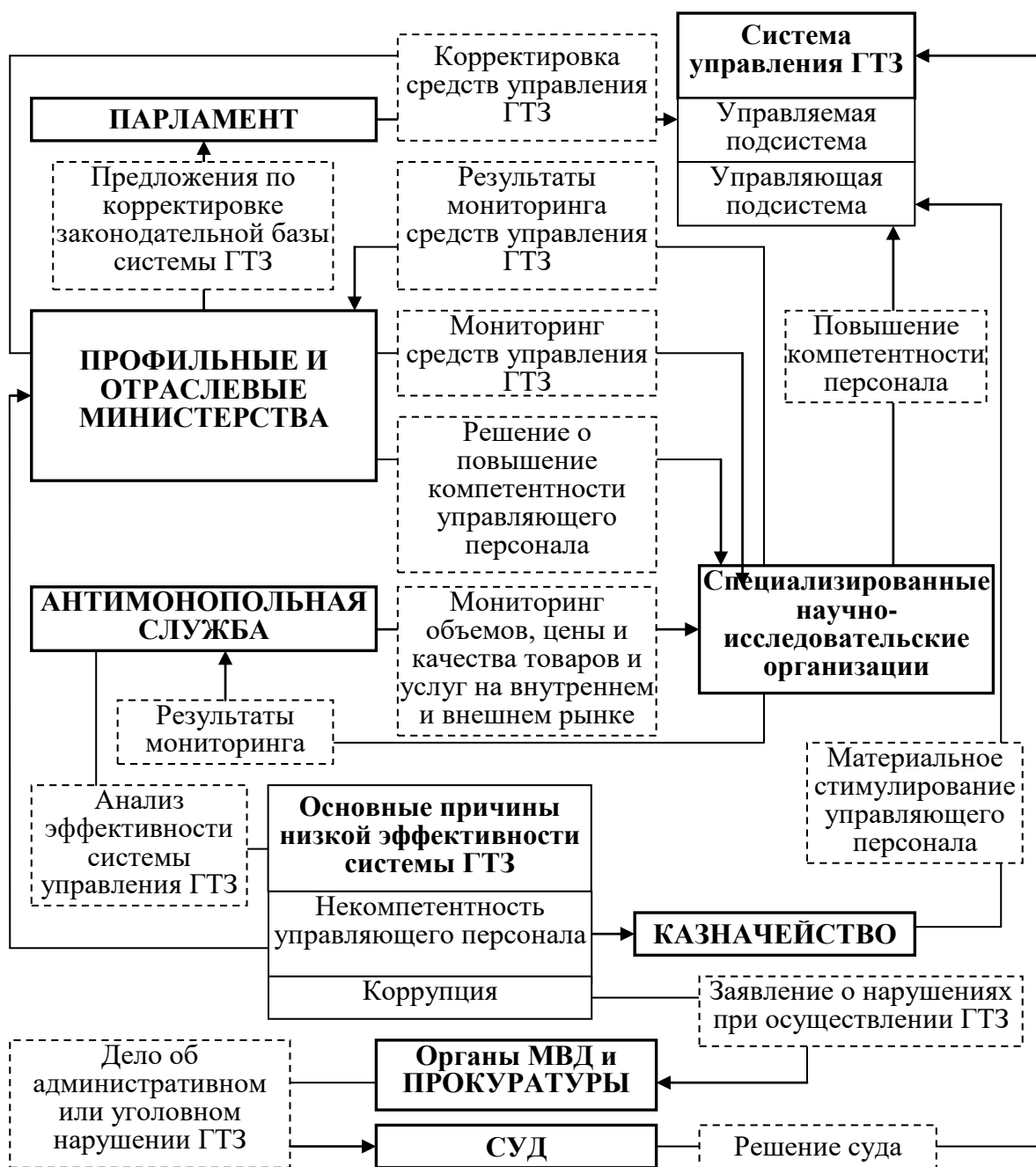


Рисунок 4.12 – Организация процесса внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками [разработано автором]

Все аспекты закупок должны рассматриваться как этичные и честные. Должны существовать надежные и четкие механизмы подотчетности и соблюдаться строгие требования прозрачности. Закупки должны быть открытыми, конкурентными, справедливыми и беспристрастными. Интересы налогоплательщиков, поставщиков и заказчиков должны быть превыше всего, а процедуры реагирования на нарушения должны применяться быстро и решительно. Эти методы, безусловно, должны быть включены в правила закупок организации и должны соблюдаться.

В этом контексте органы государственных закупок должны знать, что наилучшая практика в сфере государственных закупок включает использование процедур конкурентного отбора, четких правил проведения торгов, прозрачного и эффективного применения правил, надежных процедур оценки предложений и выбор победителей и жесткий контроль за выполнением контракта [159]. Эти методы регулирования являются ключом к обеспечению успешного процесса торгов и минимизации возможностей для манипуляций и коррупции.

Вместе с тем в практике регулирования государственных тендерных закупок существуют разнообразные проблемы. В первую очередь они связаны с вопросами коммуникации и координации. Очевидно, для их решения целесообразно использовать опыт наиболее развитых стран с высоким уровнем среднедушевого ВВП и невысоким уровнем коррупции (см. рисунок 4.1).

Например, в Германии нет надзорного органа, ответственного за вертикальную координацию между министерствами на федеральном и муниципальном уровне. Но существует Федерально-Государственный Комитет (Bund-Länder-Ausschuss), который организует регулярную встречу политиков федерального и муниципального, которая служит для согласования различных вопросов правительственного уровня, в том числе и по государственным закупкам. ей, представляющих интерес для, таких как закупки. В этом контексте регулярно приглашаются представители земель в Бундестаг для обсуждения и координации вопросов, связанных с применением законодательства о государственных

закупках. Тем не менее, это приводит к определенным проблемам в отношении сотрудничества и координации на федеральном уровне.

Сотрудничество между министерствами на одном и том же уровне управления ограничено. Разделение функций государственных закупок между различными министерствами создает риск дублирования и отсутствия согласованности. Из-за этого эффективная коммуникация и координация жизненно важны. Однако в Германии нет центрального координационного органа или согласованных протоколов для координации между министерствами. Федеральная канцелярия расположена на самом высоком уровне правительства и обеспечивает федеральный надзор за многими государственными функциями. Тем не менее, координация по этому каналу в отношении закупок происходит редко.

Федеральная канцелярия отвечает за организацию всего межведомственного сотрудничества, но ее возможности ограничены. То есть это неадекватный канал для организации регулярной коммуникации и выявления синергетических эффектов. Вместо этого Федеральная канцелярия обеспечивает стратегическое руководство. Несмотря на ограничения в сотрудничестве, между министерствами действительно осуществляется некоторая коммуникация, связанная с проектом. С внедрением электронных закупок была создана рабочая группа по электронным закупкам, в которую вошли представители всех министерств федерального уровня. Эта рабочая группа собирается два раза в год и координируется Министерством внутренних дел, строительства и общественных связей (BMI).

Федерально-Государственный Комитет (Bund-Länder-Ausschuss) облегчает вертикальную коммуникацию, позволяя обмениваться информацией между различными уровнями власти по вопросам применения законодательства о государственных закупках. Комитет собирается не реже одного раза в год или чаще в случаях особой необходимости, таких как внедрение нового закона о государственных закупках. В состав комитета входят представители федеральных министерств экономики и министерств регионов, которые занимаются такими закупками. Представители центральных муниципальных ассоциаций также могут присутствовать на заседаниях комитета. В интервью ОЭСР представители уровня

земель описали заседание комитета как полезный форум для обмена мнениями и хорошую возможность поднять проблемы, задать вопросы и поделиться практикой в разных землях [419]. Хотя комитет, по-видимому, не пользуется единодушной поддержкой, это показывает, что земли могут извлечь выгоду из регулярных обменов мнениями.

В целом, связь между министерствами Германии можно охарактеризовать как разрозненную. Отсутствие институционализированной коммуникации и координирующего органа привело к низкому уровню координации и сотрудничества. Федерально-Государственный Комитет (Bund-Länder-Ausschuss) предоставляет платформу для регулярных обменов между различными уровнями правительства, но ограничивается министерствами экономики. Аналогичные рабочие группы могли бы быть созданы по различным темам, таким как электронные закупки или устойчивые закупки, для ответственных специалистов по закупкам на различных уровнях государственного управления. Расширение диалога между министерствами позволит им информировать друг друга о своей работе, выявлять совпадения и находить синергетические связи.

Очевидно, целесообразна единая система государственных закупок. В Германии независимые системы закупок, разработанные в каждом министерстве, усложняют государственные закупки товаров и услуг. В каждом министерстве несколько закупочных структур отвечают за закупки различных групп товаров. Создание независимых закупочных структур в каждом министерстве может быть частично объяснено сильной независимостью, предоставленной министерствам конституцией. Принцип департамента наделяет отдельные министерства сильными полномочиями (Конституция Германии, статья 65), при этом каждый министр независимо руководит своим департаментом и берет на себя ответственность за работу этого министерства. Это создает ситуацию, когда у каждого министерства есть свои собственные сферы влияния, которые министры часто стремятся защищать [371].

Выражение *Mitzeichnungskrieg* («война за совместное подписание») стало термином для описания защиты ответственности и собственных интересов

министерств, которые стали результатом этой системы, а также их тенденцией стремиться к влиянию во многих областях экономики. В целом, такая ситуация породила длительные бюрократические процессы, которые оказались крайне неэффективными. Эти выводы, полученные в результате исследований государственных учреждений в Германии, могут объяснить, почему закупочные организации развивались независимо друг от друга и почему до сих пор существует сопротивление изменениям. Опросы ОЭСР подтвердили, что некоторые по-прежнему возражают против объединения закупочной деятельности в рамках министерств [381]. Одной из основных упомянутых причин был страх потерять полномочия по принятию решений. Стимул сохранять контроль над принятием решения о государственной закупке больше, чем готовность координировать закупки с другими организациями. Эта ситуация также подчеркивает, что сотрудничество и координация зависят от личных склонностей. Если нет желания добиться большей координации, то нет и стимула для расширения общения.

То, как члены организации или министерства взаимодействуют друг с другом, создает неоспоримые привычки, взгляды и модели интерпретации, которые определяют понимание того, как и когда необходима координация действий в сфере государственных закупок. В результате структура управления ими не динамична. Интервью ОЭСР с заинтересованными сторонами в Германии отразили это явление [381]. То, как члены организации взаимодействуют друг с другом, а также их нормы и ценности, в соответствии с которыми они действуют, составляет организационную культуру государственных учреждений.

Организационная культура объясняет, почему развитие структуры управления остается на месте. Германии было бы полезно проводить регулярную оценку этого процесса, направленную на улучшение структуры управления и выявление ее неэффективности и дублирования. В настоящее время оценки проводятся Высшим контрольным учреждением и аудиторскими учреждениями на уровне земель в каждом конкретном случае, но отсутствуют регулярные оценки механизмов сотрудничества, а также институты выявления функциональных

дублирований и потенциальных синергий. Это относится к вопросам управления в целом и к управлению практикой закупок в частности.

Для решения проблемы взаимосвязи между институциями регулирования целесообразна коммуникационная стратегия. Она может помочь добиться более целенаправленных результатов государственных тендерных закупок. Систематизируя коммуникацию и определяя целевые группы, коммуникация может инициировать и поддерживать изменения в процессах управления. Всеобъемлющая и эффективная коммуникационная стратегия должна выходить за рамки одной конкретной цели, такой как коммуникация между министерствами. Скорее, коммуникационная стратегия должна поддерживать усилия по реформированию, обеспечивая четкость сообщений и одновременно сводя к минимуму риск неправильного толкования. Кроме того, коммуникация может снизить сопротивление реформам, укрепляя доверие к правительству.

Например, в Италии была внедрена обширная коммуникационная программа, сопровождающая процесс реформы. Министерство государственного управления разработало коммуникационную стратегию для повышения осведомленности о реформах государственного управления до реформы государственных закупок 2014 года. Эта реформа значительно сократила фрагментацию и изменила систему государственных закупок. Центральный орган по закупкам CONSIP применил эту стратегию на практике для обнародования информации о реформе. Для информирования CONSIP использовала элементы стратегической коммуникации, предоставленные Министерством государственного управления. Стратегия была разделена на два отдельных элемента. Первый – поддержка в обучении для ответов на технические вопросы должностных лиц по государственным закупкам, а второй – передача информации, включая внутреннюю и внешнюю коммуникацию о содержании законодательства в сфере государственных закупок и его применимости [394].

В решении проблемы коммуникаций важна цифровизация. Она снижает административную нагрузку. Текущий процесс сбора данных для государственных закупок в Германии требует больших человеческих ресурсов и подвержен

ошибкам. Цифровизация может сделать административные процессы более эффективными. По оценкам специалистов, административные расходы в размере 1,8 млрд евро могут быть сэкономлены за счет цифровизации процессов закупок. Сегодня на государственном уровне министерствам все еще приходится запрашивать информацию с более низких уровней, что создает длительные бюрократические процессы. Поскольку у многих организаций-заказчиков отсутствует систематический способ обработки информации о государственных закупках, сбор данных является дорогостоящим и неточным. Правительственная программа *Digitale Verwaltung 2020* (Цифровое администрирование) была направлена на создание стандартов цифровизации. Задачей программы является повышение уровня цифровизации государственного управления с целью улучшения предоставляемых услуг [369].

Повышение уровня цифровизации управления улучшает координацию между государственными учреждениями. В Германии Федеральная структура горизонтальной координации воспроизводится на уровне земель. На уровне земель обязанности строго распределены между министерствами. Поскольку правительство может принимать решения о структуре и обязанностях министерств, в разных землях порядок отличается. Министерства экономики во всех землях отвечают за правовую и регулятивную политику, в то время как электронными закупками обычно управляют министерства внутренних дел. Как и на федеральном уровне, на уровне земель нет вышестоящего органа, который координировал бы взаимодействие между министерствами. Также нет институционализированных способов общения, таких как рабочие группы, комитеты или регулярные неофициальные встречи. Вместо этого координация осуществляется в основном на разовой основе. Когда возникает проблема, требующая координации между министерствами, такая как реформа государственных закупок, министерства обмениваются соответствующей информацией либо официально в письменной форме, посредством неофициальных встреч, либо посредством телефонных звонков. Такая разовая коммуникация вместо структурированного подхода к

координации может препятствовать возможностям выявления синергетических связей.

В Берлине и земле Северный Рейн-Вестфалия уже налажена некоторая регулярная и структурированная коммуникация. В Берлине Департамент экономики, энергетики и бизнеса регулярно координирует свои действия с Министерством внутренних дел и спорта. Кроме того, в Берлине четыре раза в год собирается рабочая группа по электронным государственным закупкам. В Северном Рейне-Вестфалии межведомственная рабочая группа по закупкам, координируемая Министерством по делам общин, муниципальным делам, строительству и равноправию, собирается каждые четыре месяца. Однако такой регулярной институционализированной координации между министерствами в других землях не происходит [422].

Второй элемент горизонтальной координации связан с координацией между землями. Не существует институционализированного сотрудничества между одними и теми же министерствами в разных землях. Некоторые земли сообщают, что они наблюдают за практикой в других землях, чтобы черпать вдохновение для своей собственной политики, однако это не достигает уровня прямых обменов. Единственный случай, когда официальные лица из разных государств собираются вместе, – это вышеупомянутый Bund-Land Ausschuss. В целом, отношения между землями лучше было бы охарактеризовать как конкурентные, а не кооперативные. Конкурентный характер этих отношений может быть выгодным, поскольку в сильно децентрализованной системе конкуренция между государствами может способствовать распространению передовой практики. Обратной стороной этого является то, что каждая земля сосредоточена на своих собственных потребностях и не имеет стимула к сотрудничеству.

Хотя сотрудничество между землями является редкостью, практика в Нижней Саксонии демонстрирует потенциал трансграничных инициатив в области государственных закупок. Нижняя Саксония инициировала межземельное сотрудничество во время закупки рабочей одежды. Фактически, Логистический центр Niedersachsen (LZN), как центральный закупочный орган в Нижней

Саксонии, начал закупать полицейскую форму для других земель в 2001 году, и в настоящее время он закупает рабочую одежду для 130000 государственных служащих. С годами число участников и разнообразие доступных товаров и услуг в сфере государственных закупок увеличились. Сегодня Бремен, Шлезвиг-Гольштейн, Мекленбург-Передняя Померания и Бавария приобретают свою рабочую одежду через LZN. Кроме того, LZN закупает рабочую одежду для пенитенциарных учреждений в шести землях, для лесных администраций в 15 землях и для ряда муниципальных образований [422].

В Германии более развита вертикальная коммуникация. При этом, несмотря на существование более структурированных каналов связи, чем между министерствами государственного уровня, связь между землями и муниципалитетами сталкивается с рядом проблем. В каждой земле осуществляется регулярная и структурированная координация с муниципалитетами в каждом штате. Вместе с тем из-за большого числа муниципалитетов прямая связь между государственным и муниципальным уровнями была бы трудоемкой и дорогостоящей. Поэтому общение в основном организуется через муниципальные ассоциации (*Kommunale Spitzenverbände*). Тем не менее, существуют различные способы координации действий земель и муниципалитетов. В некоторых землях, таких как СРВ и Бавария, рабочая группа при Министерстве внутренних дел поддерживает связь с муниципальными ассоциациями. В других штатах министерства экономики осуществляют координацию с муниципальными ассоциациями. Как город-государство, Берлин не имеет такого количества муниципалитетов, находящихся в его ведении. Это позволяет Берлину поддерживать непосредственную связь со своими районами, называемыми *Безирке*, которые являются эквивалентом муниципалитета в этом городе-государстве [422].

Существуют значительные различия в отношении руководящих указаний, доступных для муниципалитетов. В некоторых землях муниципалитеты могут получить доступ к справочным службам и службам поддержки на уровне земель, а в некоторых предлагаются рекомендации, специально адаптированные к

потребностям муниципалитетов. Другие земли не предоставили муниципалитетам специальных материалов. Аналогичным образом, некоторые муниципалитеты в определенных землях имеют доступ к платформам электронных закупок. В других землях платформы электронных закупок доступны только за плату за обслуживание, что может препятствовать их использованию. В интервью респонденты из органов государственной власти утверждали, что предоставлять услуги такому большому числу муниципалитетов непросто.

В Шлезвиг-Гольштейне муниципалитеты создали организацию, которая позволила им участвовать в централизованных государственных закупках. В 2011 году 42 муниципалитета Шлезвиг-Гольштейна создали IT Group Schleswig Holstein (ITVSH). К 2018 году в ITVSH состояло 75 членов. Вместе эти муниципалитеты могут участвовать в государственных закупках через Datarport, центральный закупочный орган в Шлезвиг-Гольштейне (поскольку ITVSH стала акционером Datarport). Datarport – это первый ИТ-сервис, которым совместно владеют земли и муниципалитеты. В 2016 году общая выручка Datarport составила 484,7 млн евро. Из этой суммы государство Шлезвиг-Гольштейн и муниципалитеты, расположенные на территории государства, получили 102,7 млн евро. Использование Datarport увеличилось на 18,5% в период с 2015 по 2016 год, причем такие земли, как Гамбург, Бремен, Мекленбург-Передняя Померания, Нижняя Саксония и Саксония-Анхальт, использовали его для закупок ИТ [393]. Таким образом, Datarport является примером не только муниципального сотрудничества, но и закупок по всей земле. Это позволяет муниципалитетам-членам использовать Datarport для внутренних процедур, упрощая их. ITVSH отвечает за проведение закупок для входящих в его состав муниципалитетов, а также за доставку продуктов. При этом Муниципалитеты-члены не обязаны закупать определенное количество товаров или услуг

Реформа государственных закупок в Германии способствовала упорядочению и модернизации нормативно-правовой базы страны. Реформа успешно обновила правовую и нормативную базу Германии в области государственных закупок, чтобы она соответствовала новым стандартам,

установленным директивами ЕС о закупках 2014 года. Несмотря на сложную структуру немецкого законодательства о закупках, все еще можно добиться ряда улучшений. Структуру управления немецкой системой государственных закупок можно описать как многоуровневую. Это происходит, с одной стороны, из-за разделения полномочий на федеральном уровне, уровнях земель и общин. С другой стороны, многоуровневый характер системы закупок обусловлен сильным принципом распределения ресурсов (принцип департамента) и совместной ответственностью различных министерств за закупки. Регулярная и структурированная коммуникация может улучшить координацию и сотрудничество на всех правительственных уровнях.

В целом практический опыт Германии показывает, что улучшение коммуникаций, координации и сотрудничества могут быть достигнуты по следующим направлениям:

- необходимо оптимизация правовой базы, а также приведение правовой защиты в соответствие со стандартами;

- следует осуществлять регулярный мониторинг процессов государственных закупок, где оценивается эффективность существующей системы управления государственными закупками;

- целесообразно создать рабочую группу для выявления пробелы между федеральной и региональной правовой базой. Рабочая группа такого рода может помочь государствам понять возможности для гармонизации и даже потенциально обеспечить в будущем отмену или сокращение законов о закупках на государственном уровне;

- целесообразно создание регулярных рабочих групп по темам, связанным с государственными закупками, которые объединяют специалистов из разных государственных учреждений для обмена политикой, практикой закупок и проблемами. Это позволило бы сократить дублирование в законодательстве о государственных закупках;

- необходимо, чтобы информация о реформах была хорошо доведена до сведения всех правительственных уровней, а на более низких правительственных

уровнях был гарантирован потенциал для осуществления реформ, чтобы предотвратить проблемы в их реализации [349].

Улучшение коммуникаций, координации и сотрудничества актуально и в сфере государственных тендерных закупок В Донецкой Народной Республике, где из-за недостатков в соответствующей нормативно-правовой базе существует дублирование функций институций регулирования в системе управления такими закупками. Например, это касается функций Республиканской антимонопольной службы Донецкой Народной Республики и Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики (таблица 4.3).

Наряду с принципом «постфактум» при регулировании системы государственных тендерных закупок должен реализовываться принцип «профилактики» результативности и эффективности закупок из государственного бюджета. Это означает, что механизм регулирования системы государственных тендерных закупок должен быть направлен на предварительный мониторинг внешнего и внутреннего рынка товаров услуг с целью приглашения их поставщиков для участия в тендере. При этом, для предотвращения коррупционной составляющей, Антимонопольная служба и профильные и отраслевые Министерства должны привлекать специализированные научно-исследовательские организации для проведения мониторинга внешнего и внутреннего рынка товаров и услуг, мониторинга средств государственных тендерных закупок, а также для осуществления мероприятий, направленных на повышение компетентности персонала управляющей подсистемы.

В результате, институциональная структура механизма регулирования системы государственных тендерных закупок включает финансовые, нефинансовые корпорации и квазикорпорации поставщиков и государственных заказчиков товаров и услуг, органы государственного управления, состоящие из соответствующих представителей ветвей законодательной, исполнительной и судебной власти.

Таблица 4.3 – Дублирование функций институций управления в сфере государственных Донецкой Народной Республики [составлено автором на основе [56; 244]]

<p>Положение о Республиканской антимонопольной службе Донецкой Народной Республики, утверждённое Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.08.2016г. №10-34</p>	<p>Временный порядок о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике, утверждённый Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31.05.2016 г. №7-2 «Об утверждении Временного Порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике» (с изменениями, внесенными Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.08.2016г. №10-1)</p>
<p>п.5. Служба осуществляет следующие полномочия, пп.5.6.: ...В установленном законом, Главой Донецкой Народной Республики или Советом Министров Донецкой Народной Республики порядке, осуществляет согласование возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) для нужд органов государственной власти, а также уполномоченных ими получателей бюджетных средств в случаях, предусмотренных законодательством Донецкой Народной Республики о проведении закупок товаров и услуг.</p>	<p>17.1. Закупка у одного участника – это процедура, в соответствии с которой заказчик заключает договор о закупке с участником после проведения с ним переговоров и согласования применения такой процедуры с Уполномоченным органом (Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики).</p> <p>17.4. После проведения переговоров с участником заказчик размещает объявление о применении процедуры закупки у одного участника и обращается в Уполномоченный орган в установленном порядке для согласования применения процедуры закупки у одного участника.</p> <p>17.5 Уполномоченный орган принимает решение о согласовании или отказе в согласовании применения процедуры закупки у одного участника в течение пяти рабочих дней со дня поступления документов от заказчика.</p> <p>17.6. Заказчик имеет право заключить договор о закупке в срок не ранее следующего рабочего дня со дня принятия решения Уполномоченного органа о согласовании процедуры закупки у одного участника.</p>

Обратная связь, получаемая Министерством от органов прокуратуры, правоохранительных органов, Министерства финансов, Республиканской антимонопольной службы по результатам направленных заключений, подтверждает эффективность и целесообразность осуществления мониторинговой деятельности в сфере бюджетных закупок. Более того, двустороннее взаимодействие Министерства с правоохранительными, контролирующими органами, органами надзора, заказчиками закупок за бюджетные средства дает возможность выявлять реперные точки оценивания добросовестности, качества и результативности закупок.

Процесс внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок состоит из следующих процедур:

1. Мониторинг системы государственных тендерных закупок.
2. Оценка эффективности системы государственных тендерных закупок.
3. Определение и анализ причин отклонения от эффективности эталонной поставки товара или услуги.
4. Разработка управляющих воздействий на систему государственных тендерных закупок.
5. Разработка мотивационного воздействия на субъекты системы управления государственными тендерными закупками.

Мониторинг системы государственных тендерных закупок включает:

– мониторинг внутреннего и внешнего рынка товаров и услуг. Он должен осуществляться независимыми организациями, которыми могут выступать профильные научно-исследовательские организации. Профильные научно-исследовательские организации по заданию Антимонопольной службы осуществляют мониторинг объемов, цены и качества товаров и услуг на внутреннем и внешнем рынке. По результатам мониторинга она анализирует эффективность системы государственных тендерных закупок. Если она низкая, то устанавливаются ее причины. Таковыми могут быть некомпетентность управляющего персонала и (или) коррупция в системе управления государственными тендерными закупками (рисунок 4.13);

– мониторинг индикаторов риска закупок.



Рисунок 4.13 – Процедура мониторинга внутреннего и внешнего рынка товаров и услуг при внешнем регулировании системы государственных тендерных закупок [разработано автором]

Конечные пользователи результатов мониторинга должны следить за развитием рынка для выявления возможностей торговли по предпочтительным ценам и управления рисками существующих позиций. В каждом случае характер этих требований будет диктовать соответствующий подход и объем мониторинга рынка. Столкнувшись с большими объемами рыночных данных и большим давлением для достижения «наилучшего исполнения», конечные пользователи теперь придают большое значение эффективности своего метода транзакций, помимо простых показателей спроса и предложения. Сегодня акцент сместился с обеспечения лучшей цены на достижение минимального влияния на рынок и сокращение утечки информации. Эта проблема усилилась в связи с распространением электронных торговых площадок.

Здесь необходим также внешний контроль со стороны организаций инфраструктуры системы управления государственными тендерными закупками по соблюдению требований относительно обнародования информации о проводимых процедурах государственных тендерных закупках (таблица 4.4).

Таблица 4.4 – Оценка соблюдения требований относительно обнародования информации при мониторинге государственных тендерных закупок [составлено автором на основе [211]]

Информация для обязательного обнародования	Сроки обнародования
1	2
Объявления о проведении процедуры закупки	Не позднее, чем за 30 дней (не меньше 10 рабочих дней в случае запроса ценовых предложений; 10-15 дней в случае электронного аукциона) до срока окончания подачи предложений, в течение трех рабочих дней с момента принятия решения о применении процедуры закупки у одного участника
Обоснование использования процедуры закупки у одного участника	Одновременно с объявлением о проведении процедуры закупки
Документация тендерных торгов	После объявления о проведении процедуры закупки, но не позднее, чем за 30 дней до срока подачи предложения (10 дней в случае запроса ценовых предложений; 10-15 дней в случае электронного аукциона)
Изменения к документации тендерных торгов, если такие произошли	В течение трех рабочих дней после принятия решения о внесении изменений, но не позднее чем за семь дней до срока подачи предложений
Протокол раскрытия результатов тендерных торгов	В течение трех рабочих дней после срока подачи предложений
Информация об отклоненных предложениях и основания для такого отказа	В течение трех рабочих дней после принятия решения об отказе

Продолжение таблицы 4.4

1	2
Уведомления об акцепте предложения тендерных торгов	В течение трех рабочих дней с момента принятия решения об акцепте
Объявление о результатах процедуры закупки	После публикации, но не позднее семи дней с момента подписания договора либо отмены процедуры
Сообщения об отмене тендерных торгов	В течение трех рабочих дней с момента решения об отмене
Отчет о результатах проведения процедуры закупки	В течение трех рабочих дней с момента его утверждения

На предварительном этапе государственных тендерных закупок существуют риски с точки зрения оценки потребностей в товарах и услугах. При планировании и составлении бюджета риски возникают, когда годовой план закупок не привязан к долгосрочным стратегическим целям или общему процессу принятия инвестиционных решений, а также когда оценки затрат не соответствуют рыночным ценам и когда регулирующие органы не имеют возможности контролировать децентрализованные подразделения, отвечающие за проведение государственных тендерных закупок.

В отношении определения требований к государственной закупке риск возникает, когда технические требования не обоснованы или когда не соблюдается нужное количество ограничений, направленных на снижение конкуренции. Также они возникают, когда допускаются необоснованные ограничения, препятствующие иностранному участию, когда критерии отбора и присуждения четко не определены или раскрыты заранее. Такие риски возникают, когда тендерные требования готовятся поставщиком услуг, который принадлежит к более широкой

группе, включающей многочисленных дочерние или аффилированные лица, и когда анонимность поставщиков как участников торгов и конфиденциальная информация о записях поставщиков или участников торгов не должным образом охраняется.

Риски на этапе торгов могут возникнуть во время приглашения к участию в торгах, а также при отсутствии публичного уведомления или недостаточном времени для получения приглашений принять участие в торгах. Риски возникают, когда приглашение к участию в торгах рекламируется на ограниченной основе (например, реклама доступна только в одной провинции или в ограниченном числе средств массовой информации), если раскрывается секретная, закрытая или конфиденциальная информация или публичное уведомление содержит недостаточную информацию и инструкции, чтобы помочь поставщикам или участникам торгов подготовить свои предложения, включая инструкции по ценообразованию, а также когда конверты с заявками распечатаны или вскрыты перед открытием сессии.

Риски при оценке и анализе заявок возникают, когда поступает ограниченное количество заявок и между заявками имеется большое сходство, а также в случаях необоснованных задержек в оценке заявок, выборе победителя и при выявлении корыстных интересов среди членов оценочный комитет. Риски, связанные с присуждением контракта, включают не проверку списков поставщиков, исключенных из закупок, изменение весовых коэффициентов при рассмотрении предложений, применение критериев, используемых для выбора поставщиков, которые отличаются от публично объявленных, а также неспособность проверить представленные сертификаты и отсутствие доступа к записям и протоколам процедур.

Потенциальные риски на этапе после присуждения контракта включают управление контрактом, возможные изменения условий контракта, чтобы дать больше времени и (или) установить более высокие цены для поставщика, замену на товар или услугу с низким качеством, не соответствующего требованиям

контракта, упущение оговорки о штрафных санкциях, а также отсутствие надлежащей отчетности и учета изменений в контрактах.

Риски, связанные с заказом и оплатой, включают отсутствие надлежащего контроля поставок работ и услуг, предоставляемых внутренними или внешними аудиторами, ложный учет и неправильное распределение затрат между контрактами, просроченные платежи и счета-фактуры, а также поддельные или дублирующие документы.

В отношении выбора процедуры возникают риски, связанные с отсутствием стратегии закупок и критериев неконкурентных торгов. Здесь существуют риск злоупотребления процедурами исключения на основании правовых исключений, таких как разделение контракта, крайняя срочность или защита интересов национальной безопасности. Кроме того, существует риск необоснованного продолжения контрактов и невозможность последовательного применения одних и тех же временных рамок ко всем поставщикам или участникам торгов.

Сущность управляющих воздействий на систему государственных тендерных закупок заключается в следующем (рисунок 4.14):

- специализированные научно-исследовательские организации по заданию профильных и отраслевых Министерств с периодичностью проведения государственных тендерных закупок осуществляют мониторинг средств управления государственными тендерными закупками. По результатам мониторинга этими Министерствами и на основе их предложений Парламентом осуществляется корректировка методов и инструментов управления;
- для устранения или снижения некомпетентности управляющего персонала сведения об этом явлении передаются в профильные и отраслевые Министерства, которые принимают решение о повышении его компетентности в специализированных научно-исследовательских организациях;
- передача материалов об уголовных нарушениях при государственных тендерных закупках в органы исполнительной власти;
- отмена и проведение новых государственных тендерных закупок.

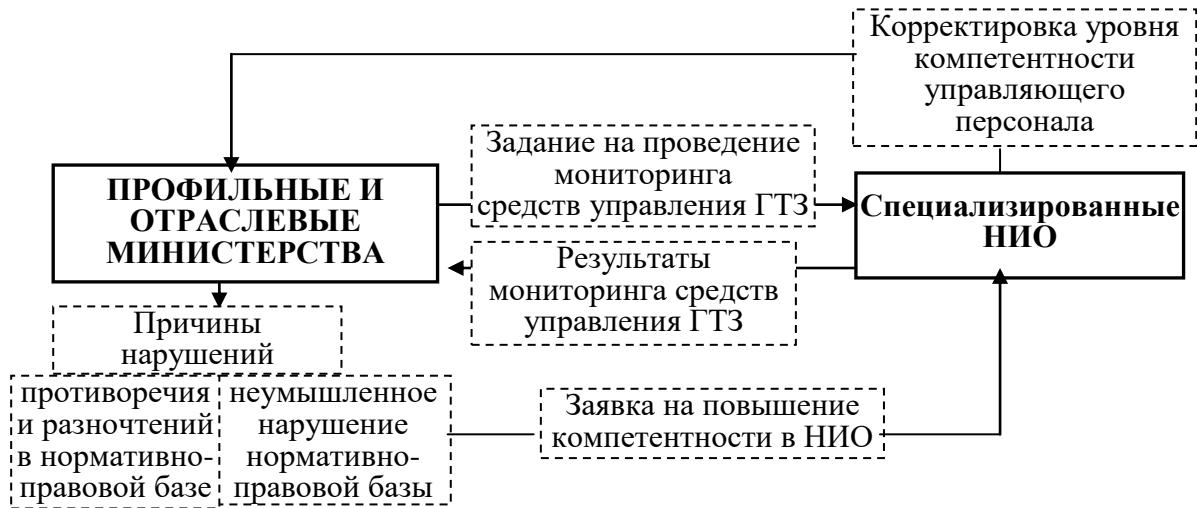


Рисунок 4.14 – Разработка управляющих воздействий на систему государственных тендерных закупок [разработано автором]

Разработка мотивационного воздействия на субъекты системы управления государственными тендерными закупками подразумевает устранение или снижение уровня коррупции в системе управления государственными тендерными закупками. Казначейство по предложению Антимонопольной службы принимает решение и осуществляет материальное стимулирование управляющего персонала. Материальное стимулирование должно осуществляться в виде премирования за повышение уровня конкуренции относительно предыдущей государственных тендерных закупок после сравнения ее фактической и эталонной эффективности. Размер материального стимулирования определяется обратно пропорционально разнице их значений. Фонд материального стимулирования должен формироваться за счет штрафов с победителей государственных тендерных закупок как инициаторов недобросовестной сделки и конкретного персонала допустившую ее.

Таким образом, внешнее регулирование системы государственных тендерных закупок представляет собой деятельность по поддержанию параметров самой системы в рамках допустимых отклонений. Данные параметры задаются критериями эффективности закупки товаров и услуг. Устранение отклонения фактической эффективности от потенциально возможной является целью

внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок. Механизм регулирования состоит из соответствующих институциональных структурных элементов, системы мониторинга внешнего и национального рынка товаров и услуг, методов эффективности системы государственных тендерных закупок, процедур процесса регулирования и нормативно-правовой базы, которая действует в рамках уголовного и процессуального законодательства.

Как установлено в п. 4.1, механизм регулирования системы управления государственными тендерными закупками представляет собой совокупность инструментов и способов воздействия институций внешнего регулирования, направленных на ее возвращение в заданное состояние (установленные параметры) в рамках административного и уголовного процессуального законодательства. При помощи этого механизма организуется процесс внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками. Само же функционирование механизма регулирования системы государственных тендерных закупок обеспечивается взаимодействием органов общей, специальной и отраслевой компетенции прямо или опосредовано, участвующими в процедурах государственного заказа (рисунок 4.15).

Условия для полной реализации целей системы государственных тендерных закупок, выступают основой для разработки механизма её регулирования с учетом результирующего воздействия. Если существующий механизм регулирования системы государственных тендерных закупок не позволяет ей в полной мере реализовать свои цели, то необходимо усовершенствовать саму систему для решения возникающих проблем. Это может достигаться путем значительной перестройки и обновления его существующих элементов или создания новых. В любом случае, разработка структуры механизма регулирования системы государственных тендерных закупок должна основываться на принципах эффективности, последовательности, разумного протекционизма, адаптивности и открытости.

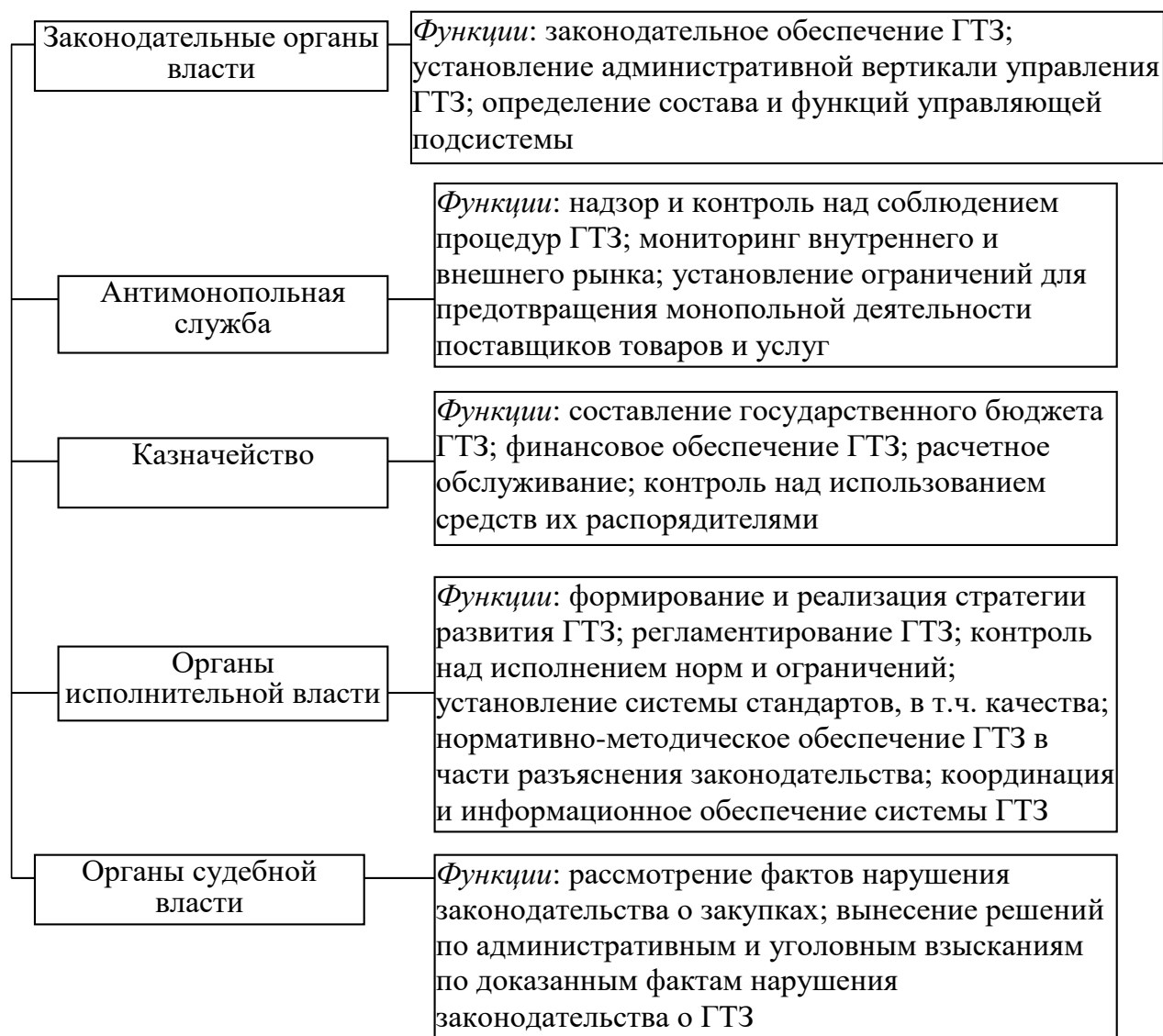


Рисунок 4.15 – Институциональная структура механизма регулирования системы государственных тендерных закупок [разработано автором]

В контексте данного исследования, механизм регулирования системы государственных тендерных закупок представляет собой координацию разнородных способов и методов на основе закономерностей структуры, функций и процессов, обеспечивающих, с одной стороны, необходимую адаптивность и взаимосвязь между субъектами и объектом управления, а с другой – видоизменение факторов влияния внешней, по отношению к самой системе, среды в принимаемые в системе государственных тендерных закупок решения. Исходя из этого, механизм регулирования системы государственных тендерных закупок должен

содержать две группы элементов: быстроадаптируемые в процесс принятия управленческих решений; быстроадаптируемые к условиям внешней среды и требованиям объекта регулирования.

Состав данных институций определяется целями системы самой системы государственных тендерных закупок. Для реализации принципа «постфактум» должна быть проведена оценка результативности и эффективности системы государственных тендерных закупок, (как управляющей, так и управляемой подсистемы).

Исходя из функциональных обязанностей, это принцип должен реализовываться Казначейством, как организацией осуществляющей в соответствии с законодательством обеспечение исполнения государственного бюджета, кассового обслуживания его исполнения, предварительного и текущего контроля за ведением операций с его средствами главными распорядителями, распорядителями и получателями средств государственного бюджета.

В случае неэффективного использования средств государственного бюджета причину этого явления устанавливают органы надзора и контроля, а решение по взысканиям за нарушения законодательства о закупках принимается органами Судебной власти.

Организационная основа механизма регулирования системы государственных тендерных закупок представляет собой форму распределения задач и полномочий между отдельными институциями (непосредственными исполнителями) и группами институций (вертикаль управления) (рисунок 4.16).

Следует отметить, что при оценке эффективности системы государственных тендерных закупок классическая схема расчета показателя эффективности – разница между полученными результатами и понесенными затратами – неприменима, ввиду обозначенной ранее специфики государственных тендерных закупок, как экономического явления и специфики функционирования рынка государственных тендерных закупок. Это также обусловлено опосредованным участием органов государственного управления в процессе управления государственными тендерными закупками.



Рисунок 4.16 – Функционирование механизма внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок [разработано автором]

Кроме того, период времени между управленческим воздействием органов государственного управления на объект управления и получением результата управленческого воздействия, напрямую влияет на количество и силу воздействия внешних факторов. Продолжительность данного периода обратно пропорциональна чистоте сигнала управленческого воздействия, что усложняет процесс выделения данных факторов, учет силы их влияния на общую эффективность процесса управления и определения погрешностей в полученном результате ее измерения.

4.3. Методический подход к оценке эффективности системы управления государственными тендерными закупками

При оценке любой системы необходимо различать ее результативность и эффективность. Первое понятие связано со степенью достижения цели системы, а второе – с затратами, понесенными для ее достижения. В случае системы государственных тендерных закупок ее целью является закупка товаров и услуг в требуемом объеме и нужного качества по минимально возможной цене. Это определяет соответствующие критерии оценки государственной тендерной закупки. В условиях множества критериев для однозначной оценки результативности и эффективности необходимо использовать интегральный показатель оценки. При этом необходимо оценивать не только саму тендерную закупку (п. 3.3), но и систему управления государственными тендерными закупками, где функции управления осуществляют соответствующие органы сектора государственного управления.

Оценка эффективности системы управления государственными тендерными закупками осуществляется внешними регуляторами. Таким выступают определенные органы государственной власти, как институции, реализующие нормы права в сфере государственных тендерных закупок при помощи соответствующих механизмов, как средств управления. Таковыми выступают институции законодательной и судебной власти. Традиционно институции законодательной и судебной власти выполняют определенные задачи в процессе регулирования самих государственных тендерных закупок, но это происходит, как правило, только после уже заключенного контракта и поставки товара или услуги, что не позволяет упреждать основные причины низкой их эффективности. Для этого изначально следует выборочно осуществлять оценку процедур тендерной закупки. Механизм определения и применения расчетных значений и показателей, используемых при отборе объектов избирательного мониторинга, включает в себя

набор практически обусловленных параметров и формализованных алгоритмов их объективной оценки, на основании которых в отношении той или иной процедуры закупки осуществляется отбор процедур тендерной закупки. Задачей отбора является выявление тех процедур, которые имеют значительное отклонение от аналитически усредненных значений соответствующих параметров. Источником данных, используемых для анализа процедур тендерной закупки, является информация: внесенная заказчиками в единую информационно-телекоммуникационную систему в сфере закупок (веб-портал Уполномоченного органа); органов статистики о средних розничных ценах на товары и услуги; полученная посредством мониторинга внешнего и внутреннего рынка товаров и услуг о средних рыночных ценах, не включенных в официальное статистическое наблюдение.

Для анализа используется выборка значений показателей. Таковой является отобранная для анализа отдельная группа (несколько групп) процедур тендерной закупки из общей совокупности, характеристики которых используются для оценки всей совокупности в целом. Выборка осуществляется за определенный выбранный период времени, в отношении которого Уполномоченным органом выполняется оценка усредненных параметров процедур тендерной закупки, устанавливается в рамках одного или более бюджетных периодов. Исходным показателем выступает параметр процедуры тендерной закупки (M). Он характеризует процедуру закупки и выражается численным (количественным или стоимостным) значением.

Аналитическими показателями являются: 1) показатель вариации – относительная мера разброса значений параметра процедуры тендерной закупки (M) в общей совокупности выборки; 2) усредненный параметр процедуры тендерной закупки – обобщенный показатель, который характеризует анализируемую выборку путем вычисления среднего значения параметра процедуры тендерной закупки (M).

Анализу подлежат один или несколько следующих параметров процедур тендерной закупки: 1) цена товара или услуги предложенная участником процедуры тендерной закупки; 2) относительная экономия, сложившаяся в

результате проведения процедуры тендерной закупки; 3) показатель конкуренции процедур тендерной закупки, осуществленных в выбранном периоде времени; 4) частота отмены процедур тендерной закупки в выбранном периоде времени; 5) частота отклонения предложений участников или отмены процедуры тендерной закупки с последующим применением процедуры закупки у одного участника относительно определенного предмета закупки; 6) частота применения процедуры закупки у одного участника в выбранном периоде времени.

При необходимости могут анализироваться и другие параметры процедуры тендерной закупки, которые могут быть выражены численным (количественным или стоимостным) значением и имеют экономическое и/или статистическое содержание. Для выполнения анализа формируется выборка данных, включающая в себя набор процедур тендерной закупки за выбранный период времени, сгруппированных по: определенному товару или услуги тендерной закупки. Допускается включение в выборку процедур с аналогичным и/или однородным товаром или услугой закупки; территориальному признаку; заказчикам; отрасли (сфере деятельности) заказчика и/или его главного распорядителя; виду процедуры тендерной закупки; временному признаку; иным объективным признакам, определяющим однородные процедуры тендерной закупки.

Показатель вариации используется при ненулевых средних значениях параметров процедур тендерной закупки. С его помощью оценивается разброс значений параметров процедур закупок, включенных в изучаемую выборку. Процедуры тендерной закупки, включенные в выборку, анализируются путем оценки показателя вариации отдельных параметров процедур. Он определяется по формуле:

$$P_v = \frac{S_o}{M} \cdot 100\% , \quad (4.1)$$

где P_v – показатель вариации, %;

S_o – стандартное отклонение анализируемого параметра процедуры тендерной закупки (M);

\overline{M} – усредненное значение анализируемого параметра процедуры тендерной закупки (M).

Для расчета показателя стандартного отклонения анализируемого параметра используется следующая формула:

$$S_o = \sqrt{\frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n (M_i - \overline{M}_i)^2}, \quad (4.2)$$

где n – объем анализируемой выборки;

i – порядковый номер элемента выборки;

M_i и \overline{M}_i – значение соответствующего i -го параметра процедуры тендерной закупки, включенного в выборку и его усредненное значение соответственно.

Рассчитанный показатель вариации при анализе процедур тендерной закупки используется для: сравнительного анализа вариаций одного и того же параметра в разных выборках; выявления степени различия одного и того же параметра одной и той же группы закупок в разные периоды времени; сопоставления вариаций разных параметров процедур, входящих в одну выборку.

Анализ показателя вариации осуществляется с учетом следующих интервалов его значений: 1) $P_v \leq 10\%$ – слабая вариация параметра процедуры тендерной закупки; 2) $10\% < P_v \leq 20\%$ – средняя вариация параметра процедуры тендерной закупки; 3) $P_v > 20\%$ – сильная вариация параметра процедуры тендерной закупки. В случае средней и сильной вариации параметра, соответствующие процедуры тендерной закупки дополнительно анализируются по усредненным показателям и критериям. Для анализа процедур тендерной закупки, включенных в выборку, может применяться оценка их параметров на предмет нахождения в пределах допустимого диапазона значений ($D = [D_{\min}; D_{\max}]$), которые определяются следующим образом:

$$D_{\min} = \overline{M} - S_o, \quad (4.3)$$

$$D_{\max} = \overline{M} + S_o, \quad (4.4)$$

где $D_{\min}; D_{\max}$ – нижний и верхний предел допустимого диапазона значений соответственно.

Если значение анализируемого параметра процедуры тендерной закупки находится вне пределов диапазона допустимых значений, соответствующая процедура неэффективна и должна быть отобрана в качестве объекта детального анализа.

Оценка усредненного показателя осуществляется с учетом значений показателя вариации. При слабой вариации усредненное значение анализируемого параметра процедуры тендерной закупки рассчитывается по формуле:

$$\bar{P} = \frac{\sum_{i=1}^n P_i}{n}, \quad (4.5)$$

где P_i – значение i -го параметра процедуры закупки;

n – количество параметров процедуры тендерной закупки в анализируемой выборке.

При средней и сильной вариации усредненное значение анализируемого параметра процедуры закупки рассчитывается по формуле:

$$\bar{P} = \sqrt[n]{P_1 \cdot P_2 \cdot \dots \cdot P_n}. \quad (4.6)$$

В случае отклонения значения i -го параметра процедуры тендерной закупки от его усредненного значения \bar{P} за допустимый диапазон значений ($P = [P_{\min}; P_{\max}]$) соответствующая процедура тендерной закупки не эффективна и должна быть отобрана в качестве объекта детального анализа.

Особые случаи анализа параметров процедур закупки:

1. Несоответствие цены за единицу измерения товара (услуг, работ) по предложению участника, которое было акцептовано, среднерыночной цене на соответствующий предмет закупки. В этом случае выполняется расчет акцептованной цены товара или услуги, предложенной участником тендера:

$$C_{акц.} = \frac{S_{акц.}}{V}, \quad (4.7)$$

где C – цена товара или услуги;

$S_{акц.}$ – общая стоимость акцептованного предложения;

V – количество товара или объем оказания услуг согласно Объявлению о проведении процедуры государственной тендерной закупки.

Данный показатель рассчитывается для товаров или услуг, однородных по составу (содержащего одно наименование закупаемого товара или услуги), имеющего одну единицу измерения или в единицах измерения. В случае отклонения значения цены товара или услуги (C) от усредненного показателя розничной (рыночной) цены на этот или аналогичный товар или услугу (\bar{C}), действующей в соответствующий период времени, за допустимый диапазон значений ($C = [C_{\min}; C_{\max}]$) такая процедура тендерной закупки не эффективна и должна быть отобрана в качестве объекта детального анализа.

2. Значительное отклонение относительной экономии, сложившейся в результате проведения процедуры закупки, от ее усредненного значения, или его отсутствие. В этом случае на основании систематизированных данных веб-портала Уполномоченным органом по каждой отдельной процедуре закупки, включенной в выборку, осуществляется расчет относительной экономии, сложившейся в результате проведения данной процедуры закупки:

$$\mathcal{E} = \frac{S_{ожид.} - S_{дог.}}{S_{ожид.}} \cdot 100\%, \quad (4.8)$$

где \mathcal{E} – относительная экономия, %;

$S_{ожид.}$ – ожидаемая стоимость тендерной закупки;

$S_{дог.}$ – сумма договора, заключенного по результатам процедуры тендерной закупки.

Если рассчитанное значение относительной экономии (\mathcal{E}) по данной процедуре тендерной закупки отрицательное равно нулю или имеет отклонение от усредненного значения экономии ($\bar{\mathcal{E}}$) по всем процедурам, включенных в выборку, за допустимый диапазон значений ($\mathcal{E} = [\mathcal{E}_{\min}; \mathcal{E}_{\max}]$) такая процедура не эффективна и должна быть отобрана в качестве объекта детального анализа.

3. Анализ показателя конкуренции в осуществленных процедурах. Для анализа данного показателя в выборку включаются все процедуры тендерной закупки, кроме процедуры закупки у одного участника. Значение показателя конкуренции отдельной процедуры тендерной закупки равно количеству уникальных (не повторяющихся) участников данной процедуры. Участник, подавший более одного предложения в рамках одной процедуры закупки (на несколько лотов), учитывается единожды. Если рассчитанное значение показателя конкуренции (K_n) по данной процедуре тендерной закупки отрицательное, равно нулю или имеет отклонение от его усредненного значения (\bar{K}_n) по всем процедурам закупок, включенных в выборку, за допустимый диапазон значений ($K_n = [K_{n_{\min}}; K_{n_{\max}}]$) такая процедура не эффективна и должна быть отобрана в качестве объекта детального анализа.

Например, с использованием приведенной методики проанализирована процедура закупки сливочного масла (10.51.3 по ДК016-2010) в Донецкой Народной Республике в период с октября 2017 г. по март 2018 г. Выявлена сильная вариация цены (таблица 4.5). Поэтому все процедуры, включенные в выборку, должны быть отобраны для детальной их эффективности. Также установлена сильная вариация параметров «конкуренция» и «экономия» (таблица 4.6). Здесь по причине большого разброса значений параметров в выборке допустимый диапазон их отклонений не оценивается. В данном случае целесообразно было вычислить среднегеометрическое усредненное значение параметра. Все процедуры, включенные в выборку, должны быть отобраны для детальной их эффективности. В результате детального анализа эффективности процедур тендерной закупки по параметру «цена» установлено, что они были неэффективными в период октябрь-декабрь 2017 г. и январь-март 2018 г. (таблица

4.7). С использованием параметров «конкуренция» и «экономия» выявлена неэффективность тендерных закупок по различным товарам и услугам (таблица 4.8).

Таблица 4.5 – Оценка эффективности процедур тендерной закупки по показателю «цена» [рассчитано автором на основе внутренних данных]

Усредненное значение параметра		Стандартное отклонение значения параметра	Показатель вариации	Оценка вариации параметра	Допустимый диапазон значений	
					D_{\min}	D_{\max}
Абс.	269,10	80,92	30,07%	сильная вариация (более 20%)	188,18	350,02
Отн.	7,12%	8,32%	116,79%	сильная вариация (более 20%)	- 1,20%	15,44 %

Таблица 4.6 – Оценка эффективности процедур тендерной закупки по показателю «конкуренция» и «экономия» [рассчитано автором на основе внутренних данных]

Оцениваемые параметры	Среднеарифметическое усредненное значение	Среднегеометрическое усредненное значение	Стандартное отклонение значения параметра	Показатель вариации
Конкуренция	3,86	3,60	1,38	35,68%
Экономия	16,20%	11,30%	12,31%	75,94%

Таблица 4.7 – Определение неэффективных процедур тендерной закупки по параметру «цена» [рассчитано автором на основе внутренних данных]

Бюджетный период	Ожидаемая стоимость закупки, рос. руб.	Количество	Цена, рос. руб./кг	Сумма акцептованного предложения, рос. руб.	Сумма в договоре на закупку, рос. руб.	Экономия	Примечание
октябрь-декабрь 2017 г.	328159,26	1006,50	325	327112,50	327112,50	0,32%	
октябрь-декабрь 2017 г.	262462,20	805	295,40	237797	237797	9,40%	
октябрь-декабрь 2017 г.	594360	1800	309,90	557820	557820	6,15%	
октябрь-декабрь 2017 г.	235420	1490	158	235420	235420	0,00%	процедура неэффективна по показателю цены
январь-март 2018 г.	335295,35	1006,50	333	335164,50	335164,50	0,04%	
январь-март 2018 г.	262339,88	787	315,70	248455,90	248455,90	5,29%	
январь-март 2018 г.	319000	2200	105,90	232980	232980	26,97%	процедура неэффективна по показателю цены
январь-март 2018 г.	730613	2150	309,90	666285	666285	8,80%	

Таблица 4.8 – Определение неэффективных процедур тендерной закупки по параметрам «конкуренция» и «экономия» [рассчитано автором на основе внутренних данных]

Ожидаемая стоимость закупки	Краткое описание предмета закупки	Ед. изм	Количество товара или услуги	Количество участников	Общая цена акцептованного предложения, рос. руб.	Сумма договора, рос. руб.	Экономия	Примечание
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1800000	капитальный ремонт рентгеновского аппарата MERCURY 332	рос. руб.	1	2	1200000	1200000	33,33%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (выше среднего)
552000	минтай свежемороженый обезглавленный, потрошенный	кг	4600	5	460000	460000	16,67%	
1209700	печень говяжья замороженная	кг	5690	4	1128050	1128050	6,75%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
600000	лекарства	упак.	82	2	596929,55	596929,55	0,51%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (ниже среднего)
260000	масло сладкосливочное, несоленое (доля жира 72,5%)	кг	2000	6	250600	250600	3,62%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
841400	говядина замороженная	кг	3220	5	818300	818300	2,75%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
375000	минтай свежемороженый, обезглавленный, потрошенный	кг	3750	6	334687,50	334687,50	10,75%	

Продолжение таблицы 4.8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
239500	творог весовой (доля жира 9%)	кг	1800	5	177300	177300	25,97%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
107100	приобретение и установка прибора учета тепловой энергии «MULTICAL UF» (Dy20) или аналога	шт.	1	2	107100	107100	0,00%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
973000	замороженная говяжья печень	кг	5050	5	869950	869950	10,59%	
418000	масло сладкосливочное, несоленое (доля жира 72,5%)	кг	2200	7	248380	248380	40,58%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
336000	творог весовой (доля жира 9%)	кг	2100	4	204750	204750	39,06%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
192000	капитальный ремонт клинико-диагностической лабора-тории (КДЛ). Рабочий проект	-	0	3	172000	172000	10,42%	
393600	Молоко пастеризованное	кг	9600	2	316800	316800	19,51%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (выше среднего)
968700	замороженная говяжья печень	кг	4200	6	728418	728418	24,80%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
457500	Картофель свежий, фасованный в сетки	кг	18300	5	256200	256200	44,00%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
564000	минтай свежемороженный, обезглавленный, потрошенный	кг	4000	5	376000	376000	33,33%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)

Продолжение таблицы 4.8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
594500	Приобретение и установка приборов учета тепловой энергии: «MULTICAL UF» двухканального (Ду25)	шт.	3	2	545300	545300	8,28%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (ниже среднего)
325190	тушки цыплят бройлеров замороженные	кг	3100	3	305350	305350	6,10%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (ниже среднего)
602000	минтай свежемороженный, обезглавленный, потрошенный	кг	4300	3	413230	413230	31,36 %	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (выше среднего)
354900	молоко пастеризованное (доля жира 2,5%)	кг	9100	4	321685	321685	9,36%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
458130	кефир (доля жира 2,5%; сметана (доля жира 15%))	кг	9500	4	453378	453378	1,04%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
465800	творог весовой (доля жира 9%)	кг	3400	4	345032	345032	25,93 %	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
278100	Картофель свежий продовольственный	кг	18000	4	251640	251640	9,51%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)
396000	минтай свежемороженный, обезглавленный, потрошенный	кг	3600	4	307008	307008	22,47 %	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
456720	тушки цыплят бройлеров, замороженные	кг	4400	4	433400	433400	5,11%	процедура неэффективна по показателю экономии (ниже среднего)

Продолжение таблицы 4.8

1	2	3	4	5	6	7	8	9
294600	Картофель свежий продовольственный	кг	20000	3	278000	278000	5,63%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (ниже среднего)
484100	Кефир	кг	10300	4	434454	434454	10,26%	
465750	Тушки кур свежемороженые	кг	4600	2	442980	442980	4,89%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (ниже среднего)
319000	Масло сливочное	кг	2200	5	232980	232980	26,97%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
471184	Молоко пастеризованное	кг	11200	5	375200	375200	20,37%	процедура неэффективна по показателю экономии (выше среднего)
1012000	Говядина замороженная - 3900 кг; замороженная говяжья печень-1400 кг	кг	5300	3	986810	986810	2,49%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (ниже среднего)
552000	Минтай свежемороженый, обезглавленный, потрошенный	кг	4600	3	432400	432400	21,67%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (выше среднего)
1117435	Говядина на кости - 4000 кг; замороженная говяжья печень - 1150 кг	кг	5150	2	958950	958950	14,18%	процедура неэффективна по показателю конкуренции (ниже среднего)
404240	кефир	кг	8000	2	328000	328000	18,86%	процедура неэффективна по показателям конкуренции (ниже среднего) и экономии (выше среднего)

4. Выбор победителя тендера не означает, что он поставит товар или услугу в требуемом объеме ($V_{Гм}$), заявленного качества ($K_{Г}$) и по заявленной цене ($Ц_{Г}$). По разным причинам, в том числе недобросовестности и (или) коррупционного сговора, возможен срыв поставки или поставка товаров и услуг в меньшем объеме ($0 \leq V_n \leq V_{Гм}$), худшего качества ($K_n \leq K_{Г}$), и по более высокой цене ($Ц_n \geq Ц_{Г}$). В этом случае фактическая эффективность государственных тендерных закупок ($\mathcal{E}_{Гф}$) будет следующая:

$$\mathcal{E}_{Гф} = \sqrt{k_v \cdot \left(\frac{V_n}{V_{Гм}}\right)^2 + k_k \cdot \left(\frac{K_n}{K_{Г}}\right)^2 + k_c \cdot \left(\frac{Ц_{Г}}{Ц_n}\right)^2}. \quad (4.9)$$

Снижение эффективности государственных тендерных закупок ($\mathcal{E}_{Гф}$) может быть связано с объективными форс-мажорными обстоятельствами или с явлением коррупции в ней. Предусмотреть объективные риски является обязанностью соответствующих органов сектора государственного управления. Явление коррупции, так или иначе, связано с допуском и отбором претендентов на участие в тендере и определением его победителя. Поэтому важно оценить, насколько некомпетентность и коррупция соответствующих органов сектора государственного управления, как управляющей подсистемы, снижают результативность и эффективность тендерной закупки на государственном рынке товаров и услуг.

Непосредственно оценить некомпетентность и коррупцию органов сектора государственного управления трудно в силу объективных причин. Но такая оценка косвенно определяется качеством выбора победителя тендера. Оно зависит от тех же критериев оценки, что использовались при оценке результативности и эффективности заявки i -го претендента (п. 3.3). Очевидно, существуют другой потенциальный победитель среди поставщиков, которые не участвовали в тендере, но действующие на национальном рынке товаров и услуг. Они или не прошли отбор, или не подали заявку на участие в тендере. Поэтому при оценке результативности и эффективности управляющей подсистемы необходимо определять эталонные значения цены и качества на национальном рынке товаров и

услуг ($\mathbf{Ц}_{Hэ}$ и $\mathbf{H}_{Hэ}$ соответственно).

Качественный выбор победителя тендера снижает риск срыва или снижения объема поставки, завышения цены и снижения качества товаров и услуг i -го претендента на участие в тендере. Этот риск (\mathbf{R}_i) оценивается относительно его эталонного значения среди потенциальных поставщиков на национальном рынке товаров и услуг, не участвовавших в тендере ($\mathbf{R}_{Hэ}$).

Снижение риска, как и цены, повышает результативность ($\mathbf{P}_{уп}$) и эффективность системы управления государственными тендерными закупками ($\mathbf{Э}_{уп}$), которые по аналогии с формулами в п. 3.3 оцениваются следующим образом:

$$\mathbf{P}_{уп} = \sqrt{l_{\mathbf{Ц}} \cdot \left(\frac{\mathbf{Ц}_H}{\mathbf{Ц}_n}\right)^2 + l_{\mathbf{K}} \cdot \left(\frac{\mathbf{K}_n}{\mathbf{K}_H}\right)^2 + l_{\mathbf{R}} \cdot \left(\frac{\mathbf{R}_{Hэ}}{\mathbf{R}_n}\right)^2}, \quad (4.10)$$

$$\mathbf{Э}_{уп} = \frac{\mathbf{P}_{уп}}{\mathbf{C}_n/\mathbf{C}_{Hэ}} = \frac{\sqrt{l_{\mathbf{Ц}} \cdot \left(\frac{\mathbf{Ц}_H}{\mathbf{Ц}_n}\right)^2 + l_{\mathbf{K}} \cdot \left(\frac{\mathbf{K}_n}{\mathbf{K}_H}\right)^2 + l_{\mathbf{R}} \cdot \left(\frac{\mathbf{R}_{Hэ}}{\mathbf{R}_n}\right)^2}}{\mathbf{Ц}_H \cdot \mathbf{V}_э / \mathbf{Ц}_n \cdot \mathbf{V}_э} \text{ ИЛИ}$$

$$\mathbf{Э}_{Гн} = \sqrt{l_{\mathbf{Ц}} + l_{\mathbf{K}} \cdot \left(\frac{\mathbf{K}_n \cdot \mathbf{Ц}_n}{\mathbf{K}_{Hэ} \cdot \mathbf{Ц}_{Hэ}}\right)^2 + l_{\mathbf{R}} \cdot \left(\frac{\mathbf{R}_{Hэ} \cdot \mathbf{Ц}_n}{\mathbf{R}_n \cdot \mathbf{Ц}_{Hэ}}\right)^2}, \quad (4.11)$$

где $l_{\mathbf{Ц}}$, $l_{\mathbf{K}}$ и $l_{\mathbf{R}}$ – коэффициенты значимости критериев $\mathbf{Ц}$, \mathbf{K} и \mathbf{R} , определенные экспертным путем из условия $k_{\mathbf{Ц}} + k_{\mathbf{K}} + k_{\mathbf{R}} = 1$.

Снижение результативности и эффективности системы управления государственными тендерными закупками оценивается соответствующими темповыми показателями:

$$\mathbf{C}_{\mathbf{P}_{уп}} = \frac{\mathbf{P}_{уп} - \mathbf{P}_{Гн}}{\mathbf{P}_{Гн}} \cdot 100\%, \quad \mathbf{C}_{\mathbf{Э}_{уп}} = \frac{\mathbf{Э}_{уп} - \mathbf{Э}_{Гн}}{\mathbf{Э}_{Гн}} \cdot 100\%. \quad (4.12)$$

В совокупности формулы 4.1-4.12 позволяют комплексно оценить эффективность системы управления государственными тендерными закупками. Следует отметить, что определение эталонных значений цены, качества товаров и услуг и риска изменения условий их поставки требует соответствующей системы

мониторинга национального рынка. Очевидно, что его мониторинг не должен входить в функцию органов сектора государственного управления, определяющих победителя тендера, поскольку приведет к росту коррупционной составляющей.

Выводы к главе 4

Внешнее регулирование системы управления государственными тендерными закупками следует рассматривать как деятельность по поддержанию ее параметров и как средство достижения потенциально возможной ее эффективности.

Целью такого регулирования является устранение отклонения фактической от потенциально возможной эффективности закупки товаров и услуг. Оно осуществляется органами государственной власти (институциями), реализующими нормы права в сфере государственных тендерных закупок при помощи соответствующих механизмов (средств управления).

Системы управления государственными тендерными закупками разных стран включают в себя институции законодательной и судебной власти. К данным институциям относятся Парламент, правоохранительные органы и суд, а институциями исполнительной власти являются профильные и отраслевые Министерства, Антимонопольная служба и Казначейство. Такие системы управления не позволяют упреждать основные причины низкой эффективности системы управления государственными тендерными закупками, поскольку выполняют определенные задачи в процессе ее регулирования после уже заключенного контракта и поставки товара или услуги.

Все задачи институций в регулировании системы управления государственными тендерными закупками взаимосвязаны. Они решаются при помощи соответствующих инструментов (законодательных и нормативно-

правовых документов) и способов воздействия на нее (мониторинг как функция контроля государственных тендерных закупок, анализ ее эффективности, повышение компетентности и мотивация персонала управляющей подсистемы государственных тендерных закупок, ответственность за нарушение законодательства, нормативных правовых документов о государственных тендерных закупках и коррупцию).

Борьба с коррупцией необходима в процессе подготовки к проведению государственных тендерных закупок, отбора поставщиков на государственный тендерный рынок и определения победителя тендера и требует проведение мониторинга: внешнего и внутреннего рынка товаров и услуг с целью установления эталонных значений критериев эффективности (объем, цена и качество товара или услуги) и определения потенциально возможного значения эффективности; механизма государственных тендерных закупок, с целью выявления противоречий и разночтений в нормативной правовой базе. Функцию мониторинга целесообразно делегировать профильным и отраслевым Министерствам.

С точки зрения оптимальности управления мониторинг должен быть задачей Антимонопольной службы и в задачи ее регулирования должен входить анализ эффективности системы управления государственными тендерными закупками (оценка и выявление причин низкой эффективности) и принятие решения об устранении или снижении отклонения фактической эффективности от потенциально возможной.

Мотивация персонала управляющей подсистемы ограничена административными и уголовными взысканиями за нарушения законодательства о закупках. Это сдерживает их инициативу к достижению цели государственных тендерных закупок и является причиной финансовых нарушений на государственном тендерном рынке. Для активного поиска конкурентных товаров и услуг на внутреннем и внешнем рынке и справедливого определения победителя тендера персонал необходимо материально стимулировать. Это входит в задачи Казначейства.

В случае нарушения законодательства, норм, установленных в нормативных правовых документах о государственных тендерных закупках, и коррупции предусмотрена (административная или уголовная) ответственность, факт нарушения и степень ответственности определяет Суд.

К мониторингу внешнего и внутреннего рынка товаров и услуг и средств государственных тендерных закупок, а также к повышению компетентности персонала управляющей подсистемы целесообразно привлекать специализированные научно-исследовательские организации.

Механизм регулирования системы управления государственными тендерными закупками представляет собой совокупность инструментов и способов воздействия институций внешнего регулирования, направленных на ее возвращение в заданное состояние (установленные параметры) в рамках административного и уголовного процессуального законодательства. При помощи этого механизма организуется процесс внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками.

При организации процесса внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками специализированные научно-исследовательские организации по заданию профильных и отраслевых Министерств наряду с периодичностью проведения мониторинга результатов государственных тендерных закупок должны осуществлять мониторинг средств управления. По результатам мониторинга осуществляется их корректировка.

Специализированные научно-исследовательские организации по заданию Антимонопольной службы должны осуществлять мониторинг объемов, цены и качества товаров и услуг на внутреннем и внешнем рынке. По результатам мониторинга анализируется эффективность системы управления государственными тендерными закупками и устанавливаются причины ее низкой эффективности.

Для устранения или снижения некомпетентности управляющего персонала сведения, факты об этом явлении должны быть переданы в профильные и отраслевые Министерства. Далее Министерства принимают решения о

целесообразности повышения компетентности управляющего персонала в специализированных научно-исследовательских организациях.

Для устранения или снижения уровня коррупции в системе управления государственными тендерными закупками Казначейство по предложению Антимонопольной службы должно принимать решение и осуществлять материальное стимулирование управляющего персонала. Материальное стимулирование должно осуществляться в виде премирования за повышение уровня конкуренции относительно предыдущей закупки после сравнения фактической и эталонной эффективности государственной тендерной закупки.

Размер материального стимулирования должен определяться обратно пропорционально разнице их значений. При этом фонд материального стимулирования должен формироваться за счет штрафов с победителей тендера, как инициаторов недобросовестной сделки, и конкретного персонала, допустивших ее.

Штрафы с победителей тендера и конкретного персонала должны взиматься на основании решений Суда по материалам дел об административном или уголовном нарушении. Данные дела должны инициироваться органами Министерства внутренних дел и прокуратуры по заявлению Антимонопольной службы о нарушениях при осуществлении государственных тендерных закупок.

При отборе поставщиков товаров и услуг необходимо одновременно сравнивать качество и потребительскую цену товара или услуги с эталонными значениями, требуемыми условиями тендера, а при определении победителя тендера – с лучшими значениями на государственном тендерном рынке.

При оценке любой системы необходимо различать ее результативность и эффективности. Первое понятие связано со степенью достижения цели системы, а второе – с затратами, понесенными для ее достижения. Оценивать фактическую эффективность системы управления государственными тендерными закупками целесообразно путем сравнения фактической и потенциально возможной эффективности закупки товаров и услуг на государственном тендерном рынке, где их лучшие значения качества и цены определяются путем мониторинга на

внутреннем и внешнем рынке при условии, что объемы поставки удовлетворяют условиям тендера.

Снижение эффективности может быть связано с объективными факторами, предусматривать которые является обязанностью персонала управляющей подсистемы системы управления государственными тендерными закупками. Также это может быть связано с явлением коррупции или их некомпетентности, которые, как правило, проявляются на этапе отбора поставщиков на государственном тендерном рынке и определения победителя тендера.

В совокупности фактическая эффективность государственных тендерных закупок и сравнение эффективности системы управления с максимально возможной определяют эффективность системы управления государственными тендерными закупками.

Полученные в четвертой главе научные результаты и практические рекомендации по организации процесса внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками и оценки ее эффективности опубликованы в работах [161; 162; 171; 173; 178; 180; 183; 186; 194].

ГЛАВА 5. МОНИТОРИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТЕНДЕРНЫХ ЗАКУПОК

5.1. Концептуальные основы мониторинга государственных тендерных закупок

Государственные тендерные закупки выступают в качестве сложной многофакторной системы, находящейся под постоянным контролем и жестким регулированием со стороны государства. Целесообразность такого жесткого контроля со стороны государственных структур обусловлена экономической природой самих государственных закупок, выступающих базовым системообразующим элементом, поскольку именно через закупки происходит трансферт финансовых потоков государства в различные секторы экономики [279; 401; 387].

На практике неэффективность осуществляемых государственных тендерных закупок вызвана фактами нецелевого и низкопродуктивного использования средств государственного бюджета. Основными из них являются некачественное управление, коррупция, недостаточность внутреннего и внешнего контроля и недостаточная квалификация специалистов сферы государственных тендерных закупок. При этом фактор недостаточности контроля проявляется не столько в количестве проводимых проверочных мероприятий и количестве контролирующих институций, сколько в качестве их осуществления: направленности на конкретный объект, методическом обеспечении процесса и наличии дублирующих функций со стороны контролирующих институций.

Тем не менее, в современных условиях растет значимость государственных тендерных закупок и их влияние на формирование и реализацию политики импортозамещения, защиты отечественного товаропроизводителя, кредитную

политику, как взаимосвязанных политик в системе обеспечения национальной безопасности.

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. Для принятия обоснованных решений в отношении дальнейшего развития системы государственных тендерных закупок необходимо осуществлять ее мониторинг. Запросы на создание инструментов и механизмов мониторинга могут исходить от органов власти, учреждений или отдельных организаций гражданского общества и делового сектора.

Понятие «мониторинг», сформировавшееся в середине XX в., чаще всего отождествляется с наблюдением за одним или несколькими объектами экономической среды в пространстве и времени. Цель мониторинга соответствует целям управления и осуществляется в соответствии с поставленными задачами в той или иной сфере экономики. Мониторинг (от лат. *monitor* – тот, кто контролирует) рассматривается учеными как непрерывное наблюдение [154] за экономическими (или любыми другими) объектами [282], как анализ деятельности [154], как форма контроля [78]. Оксфордский словарь английского языка (ODE) определяет глагол «мониторить» как «наблюдать и проверять прогресс или качество (чего-либо) в течение определенного периода времени; держать под систематическим контролем». Согласно ODE, «монитор» происходит от латинского слова «*monit*», что означает «предупрежден». Согласно другому определению, «мониторинг» — это «прерывистая (регулярная или нерегулярная) серия наблюдений во времени, проводимая для демонстрации степени соответствия сформулированному стандарту или степени отклонения от ожидаемой нормы» [343]. Мониторинг имеет смысл только в том случае, если

заранее определено желаемое состояние с точки зрения целей или задач. Роль мониторинга заключается в оценке того, достигаются ли эти цели (задачи).

Согласно источнику, указанному выше, мониторинг следует отличать от «надзора, который представляет собой повторное обследование с использованием стандартной методологии, проводимое для обеспечения серии наблюдений в течение определенного времени». Надзор может дать ценную информацию, но сам по себе не устанавливает, были ли достигнуты цели или стандарты. С другой стороны, информация, полученная в результате наблюдения, может быть использована для информирования суждений о существующей ситуации.

Большинство ученых придерживается мнения, что мониторинг – это процесс контроля, организованный с определенной целью, которому присущи отличные от всех других форм контроля такие черты, как систематичность, непрерывность, постоянство, регулярность, отслеживание изменения количественных и качественных параметров. От всех других форм контроля его отличают такие черты, как систематичность, непрерывность и регулярность отслеживания изменения количественных и качественных параметров [58]. Такие характеристики предварительного контроля дают возможность использовать мониторинг в сфере государственных тендерных закупок, ведь тем самым обеспечивается возможность процедуры закупок еще до момента фактического расходования средств.

Мониторинг государственных тендерных закупок включает любое и любое систематическое наблюдение за системой государственных тендерных закупок, проводимое последовательным образом для оценки того, как эта система функционирует и развивается с течением времени, а также для установления того, достигнуты ли цели таких закупок.

Следует проводить различие между понятием мониторинга и методами и процедурами, применяемыми для выявления и устранения нарушений правил государственных тендерных закупок (аудит, проверки, проверка соблюдения). Хотя выявление и пресечение нарушений правил государственных закупок (посредством оценки соблюдения) играет важную роль в достижении целей, поставленных перед государственными тендерными закупками, мониторинг представляет собой гораздо более широкое понятие, которое не ограничивается

оценкой соблюдения правовых норм. Мониторинг государственных тендерных закупок обычно включает в себя такие мероприятия, как сбор, анализ и обнародование данных, касающихся различных аспектов закупок (например, их прозрачности, открытости, конкурентоспособности и эффективности). Информация, собранная в процессе мониторинга, необходима для разработки государственной политики в этой сфере, определения соотношения цены и качества, а также для подготовки выводов относительно соблюдения основных принципов государственных тендерных закупок и достижения заранее определенных целей и задач. Результаты мониторинга, содержащиеся в ежеквартальных и ежегодных отчетах о состоянии системы государственных тендерных закупок, являются отправной точкой для выработки рекомендаций и предложений по дальнейшему развитию системы государственных тендерных закупок. Для принятия обоснованных решений в отношении дальнейшего развития системы государственных тендерных закупок правительству необходимо осуществлять мониторинг системы. Запросы на создание инструментов и механизмов мониторинга могут также исходить от других органов, учреждений или лиц (например, от парламента, организаций гражданского общества и деловых кругов).

Часто мониторинг отождествляют с понятием аудита государственных тендерных закупок [12; 62]. Иногда мониторинг рассматривают не как контрольное, а как аналитическое наблюдение [49]. Это вполне объяснимо с точки зрения используемого в мониторинге инструментария – аналитических методов исследования. Поэтому анализ и оценка присутствуют при мониторинге в существенных объемах. В любом случае мониторинг – это форма контроля. Иногда систему мониторинга путают с процессом мониторинга [256]. Система мониторинга через свои элементы предусматривает организационные основы осуществления того или иного процесса, а не идентификацию с самим процессом контроля. Сущность мониторинга как процесса проявляется именно в организационных аспектах его выполнения в той или иной сфере экономики. Его содержание определяют следующие процессы: сбор данных, их систематизация, обработка, архивация, анализ, прогнозирование и предоставление обработанной

информации заинтересованным сторонам. В данном случае – участникам государственного тендерного рынка и органам внешнего регулирования системы государственных тендерных закупок. Очевидно, следует различать внутренний и внешний мониторинг системы государственных тендерных закупок. Сущность внутреннего мониторинга как системы определяется ее структурой, где субъектом мониторинга выступает распорядитель государственного рынка тендерных закупок, а объектом мониторинга – поставщики товаров и услуг, их заявки, процедуры и результаты торгов, а также государственные заказчики. В случае внешнего мониторинга системы государственных тендерных закупок субъектами мониторинга выступают соответствующие органы государственного регулирования, а объектом мониторинга – система управления государственными тендерными закупками. В любом случае мониторинг осуществляется посредством соответствующего механизма мониторинга, включающие методы и инструменты его проведения, который связывает субъект и объект мониторинга [198].

Специфика мониторинга, как формы предварительного контроля, дает возможность его использования в сфере государственных тендерных закупок как основной концепции оценки их эффективности и организации прозрачности процесса. Поскольку в данном случае обеспечивается возможность оценить процедуры закупок еще до момента фактического расходования средств. В случае же выявления нарушений их можно исправить, поэтому исключается нанесение убытков еще на этапе предварительного оценивания процедур государственных тендерных закупок.

Изучению проблем мониторинга в сфере государственных тендерных закупок и достижению эффективности этой системы через применение управленческих функций в условиях имплементации международных и национальных норм посвящены труды большого количества теоретиков и практиков. Однако, большинство из них, касаются лишь отдельных аспектов мониторинга эффективности и контроля в сфере освоения средств государственного бюджета, действуя в плоскости организации системы контроля государственных средств и методического обеспечения последовательности контрольных действий. Большое количество фиксируемых нарушений в практике

процесса мониторинга государственных тендерных закупок выносят проблему контроля в плоскость эффективности и результативности использования средств государственного бюджета. Это диктует необходимость создания методологических основ мониторинга, в т.ч. в условиях использования информационных технологий.

Большинство исследований носят узкоспециализированный и практический характер, а на фундаментальном теоретическом уровне проблема остается слабо проработанной [261]. Например, одна из центральных проблем – это повышение прозрачности мониторинга как формы предварительного контроля, которая способствует уменьшению возможностей для коррупции [11; 35; 86]. При этом исследователи достаточно критично относятся к процессу проведения мониторинга, считая, что он ограничивается контрольно-надзорной функцией и следующей за ней (в случае выявления нарушений) санкционной процедурой [201; 305].

Исходя из выявленных проблем, одним из важнейших направлений совершенствования и развития сферы государственных тендерных закупок является создание концепции мониторинга государственных тендерных закупок. В данную концепцию необходимо заложить проводимую на системной основе независимую проверку записей, операций или результатов (как финансовых, так и нефинансовых), представленных в отчетности подконтрольного субъекта.

В деятельности контролирующих государственных институций мониторинг сводится исключительно к процессу фиксирования нарушений и отклонений, а не к результату, направленному на устранение выявленных нарушений.

Отсюда вытекает вывод о переходе мониторинга в пассивную форму контроля, обеспечивающую функцию отслеживания, но не проверяющую условия функционирования контролируемой системы.

Функция контроля в сфере государственных тендерных закупок может принимать различные формы: надзор, проверка, аудит и др. Однако, наиболее распространённой из применяемых форм контроля выступает мониторинг государственных тендерных закупок. Он выполняет следующие функции:

1) оценка того, как развивается система государственных тендерных закупок в целом и в каком направлении она движется. Некоторые тенденции можно выявить только после многолетних наблюдений;

2) определение необходимости каких-либо изменений в системе государственных тендерных закупок;

3) определение краткосрочных и долгосрочных приоритетов и оценка того, были ли они достигнуты;

4) анализ потенциальных последствий альтернативных решений;

5) предоставление рекомендаций по политике государственных тендерных закупок и принятию решений о внедрении;

6) предоставление информации, имеющей отношение к решениям, принятым другими директивными органами.

Чтобы гарантировать, что мониторинг даст значимые результаты, должен быть выполнен ряд условий: Во-первых, политические цели и задачи системы государственных тендерных закупок должны быть последовательными в течении времени, так как в противном случае трудно сравнивать результаты, полученные в процессе мониторинга. Во-вторых, необходимо наличие достоверных данных, что имеет значение для адекватности оценок. В-третьих, эффективный мониторинг требует, чтобы персонал, участвующий в деятельности по мониторингу, обладал профессиональными навыками. Они должны знать, какого рода информация полезна, как собирать эту информацию, что делать с собранными данными, как делать выводы и как представлять результаты, полученные в результате мониторинга. В-четвертых, для эффективности мониторинга необходима официальная поддержка и методика осуществления.

Мониторинг государственных тендерных закупок должен проводиться в следующих формах:

1. *Аудит соответствия.* Состоит из проверки того, что законодательные положения о государственных закупках были применены надлежащим образом. Этот тип мониторинга означает проверку действий заказчиков с точки зрения их формального (юридического) соответствия. Мониторинг проводится посредством проверок (инспекций) законности действий, предпринимаемых заказчиками (таких

как квалификация экономических операторов или выбор наилучшего тендера) или их бездействия (например, не предоставление уведомления о контракте там, где его публикация была необходима). Эти проверки не касаются оценки государственных расходов с точки зрения надлежащего управления, эффективности, действенности и добросовестности (поскольку это входит в обязанности независимых аудиторских учреждений). Проверки или инспекции также не связаны с мониторингом реализации государственной политики (политик) в области государственных закупок. Тщательные и должным образом выполненные проверки, тем не менее, могут сыграть важную роль в достижении целей, установленных настоящей политикой. Например, если целью политики является повышение открытости и прозрачности проверок государственных закупок, направленных на выявление (и наказание) случаев, связанных с ненадлежащим применением неконкурентных, непрозрачных процедур, то такие проверки должны препятствовать заказчикам злоупотреблять своим положением, чтобы присуждать государственные контракты. Результатом тогда будет увеличение доли конкурентных процедур (особенно, если такие проверки сочетаются с законодательными действиями, оптимизирующими прозрачные и конкурентные процессы закупок). Аналогично, если конкретная политика закупок направлена на расширение участников государственных тендерных закупок или соблюдения правил, касающихся отбора и квалификационных правил.

2. *Оценка эффективности государственных тендерных закупок.* заключается в поиске ответа на фундаментальный вопрос о том, соответствуют ли система закупок основным целям государственных тендерных закупок. Этот вид мониторинга направлен на оценку функционирования системы закупок с точки зрения ее эффективности и результативности. Для проведения этой оценки органам, участвующим в мониторинге, необходимо собрать и обработать широкий спектр данных, касающихся процессов закупок. Показатели, как правило, должны включать: информацию о количестве процедур закупок, опубликованных и (или) запущенных в течение определенного отчетного периода (требуется для оценки конкурентоспособности и открытости рынка); средний промежуток времени между публикацией возможности закупки и заключением контракта (эта информация

позволяет сделать выводы об эффективности системы); оценочную стоимость контракта и цены выбранных тендеров (показатель размера рынка закупок); количество тендерных заявок, представленных в рамках данной процедуры (измерение конкурентоспособности процедур закупок); количество тендерных заявок, отклоненных в процессе закупок (показатель конкурентоспособности рынка закупок; количество поданных жалоб (обращений) в сравнении с общим количеством проведенных процедур закупок; среднюю продолжительность процедуры проверки и аналогичных оценок эффективности (для оценки эффективности системы проверки).

Анализ показателей позволяет субъекту мониторинга делать выводы в отношении: прозрачности процессов закупок, которая выражается в доле открытых и прозрачных процедур в общем количестве процедур. Меньший процент процедур, инициированных без публикации уведомлений о контрактах, указывает на более открытую и прозрачную систему государственных тендерных закупок; конкурентоспособности процедур закупок, которая измеряется средним количеством тендерных заявок, представленных в ответ на опубликованные заявки на участие в конкурсе. Низкое количество тендеров не только приведет к повышению цен на товары, услуги или работы (снижение конкурентного давления), но и должно заставить контролирующий орган рассмотреть, является ли эта ситуация результатом подготовки предвзятых технических спецификаций, которые искусственно ограничивают конкуренцию, устанавливая слишком высокие требования к участникам торгов в результате действия заказчиков; эффективности и результативности процессов закупок, измеряемые средней продолжительностью процессов закупок, которые рассчитываются с момента публикации уведомления о контракте до принятия решения о присуждении контракта или заключении контракта. Эффективность процессов рассмотрения, измеряется количеством дней, прошедших между получением апелляции и решением, принятым органом по рассмотрению; пригодности конкретных процедур закупок для обеспечения соотношения цены и качества, измеряемого экономией, полученной заказчиками.

Сравнение текущих показателей с показателями за предыдущие отчетные периоды позволяет сделать выводы о том, как развивается система государственных тендерных закупок. Например, больше или меньше конкуренции или прозрачности и становится ли система более эффективной. Оценка эффективности должна проводиться на различных уровнях: национальный уровень – оценка эффективности национальной системы государственных тендерных закупок в целом. Мониторинг на национальном уровне обычно является одной из основных функций, выполняемых центральными администрациями закупок, наряду с такими видами деятельности, как определение политики закупок и разработка основного законодательства, разработка вторичного законодательства (разработка инструментов реализации и подготовка руководств, инструкций, руководств и т.д.), а также международное сотрудничество в области государственных закупок. Иногда эти функции выполняют два или даже три разных учреждения (например, в Чешской Республике, Франции и Венгрии); уровень заказчика – оценка эффективности закупочной деятельности заказчика. Мониторинг на уровне заказчиков помогает обеспечить эффективность и результативность процедур, выявляет сильные и слабые стороны в выполнении закупок и устанавливает приоритеты для их улучшения. Это также ключевой элемент стратегического и оперативного управления заказчиком; уровень управления контрактами – решение вопроса о доставке индивидуального контракта. Мониторинг на уровне менеджеров по контрактам помогает обеспечить соблюдение договорных обязательств и гарантировать, что объект закупки будет обеспечивать соотношение цены и качества. Позволяет сравнивать, если проводится сравнительный анализ, с другими контрактами и другими заказчиками. Выявляет сильные и слабые стороны в процессе закупок, а также обеспечивает вводные данные для улучшений на более высоких уровнях.

3. *Мониторинг соблюдения политики.* Состоит из оценки роли процессов государственных закупок в достижении конкретных целей политики закупок, таких как устойчивые государственные закупки, более широкое использование электронных закупок. Устойчивые государственные закупки включает в себя экологические и социальные закупки. Они расширяют сферу государственных

закупок, включая потенциально широкий спектр внешних последствий, направленных либо на окружающую среду, либо на благосостояние людей, которые не обязательно являются сторонами государственного контракта. Общая их цель заключается в разработке стратегий закупок таким образом, чтобы свести к минимуму количество негативных последствий для окружающей среды. Это необходимо учитывать при присуждении государственных контрактов [395].

Мониторинг должен проводиться на уровне институций внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками, так и внутри самой системы. При внешнем мониторинге оценивается соблюдение заказчиками законодательства о государственных тендерных закупках на предмет соответствия требованиям. Также собирается информация о процедурах закупок, проведенных за определенный период, и анализируются соответствующие изменения. Эта информация позволяет им делать выводы относительно соблюдения политики закупок и оценки ее эффективности.

Контрольные органы внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками обычно не участвуют в систематическом мониторинге государственных закупок, поскольку их основная функция заключается в проведении беспристрастного и независимого рассмотрения апелляций, поданных на решения заказчиков. Апелляции обычно рассматриваются с помощью промежуточных процедур, в ходе которых две стороны – потерпевший участник торгов (заявитель) и заказчик, который выполнила оспариваемое действие. Они представляют свои аргументы в суде или другом независимом надзорном органе. В этом случае роль надзорного органа заключается в разрешении спора между этими двумя сторонами. Даже если надзорные органы не участвуют в мониторинге государственных закупок, их решения могут сыграть важную роль в мониторинге событий в области государственных закупок, поскольку они касаются аналогичных действий или бездействия органов-заказчиков. Статистические управления участвуют в мониторинге закупок в основном путем предоставления полезной информации о тенденциях в области государственных закупок. Заказчики также выполните

мониторинг (локально). По практическим соображениям они могут контролировать только свои собственные процессы (процедуры) закупок.

Мониторинг становится значимым мероприятием, только если он проводится в течение определенного периода времени и с использованием одной и той же методологии или комбинации методологий. В любом случае методологии мониторинга целесообразно использовать в зависимости от уровня, на котором они выполняются. Например, при проведении мониторинга на национальном уровне обычно используется комбинация следующих методов:

- экспертные обзоры и оценки; оценка регулирующего воздействия;
- опросы заинтересованных сторон; внешние аудиты.

Данные для мониторинга могут меняться из года в год, но в долгосрочной перспективе тенденции должны быть заметны.

Выводы также действительны, только если собранные данные сопоставимы и, если они сравниваются в аналогичных условиях. Например, в течение определенного периода положения о закупках остаются более или менее стабильными в отношении таких элементов, как финансовые пороговые значения для применения закона о закупках, периоды времени, условия применения различных видов процедур закупок, вступительных взносов, взимаемых с участников торгов, запрашивающих пересмотр, и т.д. [361].

Кроме того, концепция мониторинга должна охватывать два принципиально важных уровня государственного контроля в сфере закупок:

1) макроуровень – контроль и оценка системы государственных тендерных закупок - совокупность институциональных и организационных механизмов, в рамках которых реализуются стратегические цели и задачи государства, его отдельных министерств, ведомств и инфраструктурных целевых программ;

2) микроуровень – контроль и оценка реализации отдельных процедур государственных тендерных закупок, заключаемых по результатам их проведения контрактов на уровне отдельных участников рынка государственных тендерных закупок или отдельной отрасли национальной экономики.

Концепцию мониторинга, необходимо формировать на основе выявления общих проблемных областей с учетом отечественного и международного опыта в сфере государственных тендерных закупок и последующей его адаптацией согласно обозначенными выше ключевыми направлениями контроля.

Функциональная структура направлений мониторинга будет состоять из ориентации на: подробный анализ отдельных процедур документального оформления процесса документирования государственных тендерных закупок в части заключения государственного контракта либо договора поставки продукции по результатам проведения процедур государственных тендерных закупок; отдельные процедурные аспекты процесса государственных тендерных закупок; достижение конкретных частных целей и задач органов государственного управления по выявлению нарушений в сфере государственных тендерных закупок со стороны государственного заказчика и (или) поставщика на государственный тендерный рынок.

Базовые направления такого мониторинга, применительно к современным реалиям развития системы государственных тендерных закупок в международном разрезе и с учетом национальных особенностей отдельных стран мира, представлены в таблице 5.1.

Таблица 5.1 – Направления и содержание мониторинга государственных тендерных закупок (ГТЗ) [составлено на основе [58; 86; 228]]

Направление мониторинга	Содержание направления мониторинга
1	2
Мониторинг преддоговорной стадии	Осуществляется до фактического заключения договора с победителем ГТЗ. Вид – предшествующий мониторинг. Направление проверки – обоснованность и законность установления контакта с потенциальным поставщиком на государственный тендерный рынок и обмен информацией и документами с потенциальными поставщиками ГТЗ

Продолжение таблицы 5.1

1	2
Мониторинг спецификации заказа заключения контракта проведение ГТЗ	Осуществляется на стадии планирования ГТЗ. Направление проверки – соответствие предмета закупки в типовом и договоре, разрабатываемой тендерной документации государственным заказчиком, соответствие спецификаций к надоговору описанию предмета закупки в рамках процедур ГТЗ и планам закупок государственного заказчика.
Мониторинг проведения торгов	Осуществляется на стадии организации ГТЗ. Направление проверки – обоснование целесообразности ГТЗ, проверка соответствия стоимости ГТЗ установленным лимитам бюджетных ассигнований, отображение методик измерения и наличие качественных критериев в тендерной документации государственного заказчика, проверка законности подписания контракта между государственным заказчиком и победителем ГТЗ
Мониторинг конечных результатов ГТЗ	Осуществляется на стадии принятия решения о победителе ГТЗ. Направление проверки – соблюдение нормативных требований к выбору процедуры ГТЗ по формальным признакам и выявление проблем существующих процедур, позволяющих находить способы их неформального нарушения
Мониторинг мошенничества	Осуществляется на всех этапах ГТЗ. Направление проверки – сопоставление плановых и фактических результатов ГТЗ, проведение оценки эффективности проводимых ГТЗ на основе установленных критериев и методик оценки
ИТ-мониторинг ГТЗ	Оценка влияния и последствий реализации закупок на результаты (показатели) развития и выполнения функций государственного заказчика

Ключевые направления проведения мониторинга государственных тендерных закупок (таблица 5.1) могут быть детализированы для более конкретных целей мониторинга.

На уровне концептуального подхода к мониторингу государственных тендерных закупок следует исходить из традиционных видов мониторинга: мониторинг соответствия, финансовый мониторинг, мониторинг эффективности [226; 409].

В любом случае, это управленческий мониторинг. Он является «важной основой для реализации управленческих функций. Наличие полной и объективной мониторинговой информации позволит значительно улучшить качество управленческого анализа, будет способствовать совершенствованию управления и достижению максимальной его эффективности. Результативность такого мониторинга возрастает при системном подходе к его организации и проведению» [265].

Поскольку мониторинг государственных тендерных закупок как самостоятельное направление мониторинга имеет специфический подконтрольный объект, методологически должен реализовываться по следующим направлениям:

- оценка соответствия выбора процедуры государственных тендерных закупок требованиям нормативной правовой базы и обоснование ее применения с исключением применения иной процедуры государственных тендерных закупок;
- оценка соответствия финансовых параметров государственной тендерной закупки с источником финансирования в сопоставлении с обоснованием целесообразности такой закупки;
- оценка эффективности и результативности государственных тендерных закупок.

Указанные направления мониторинга охватывают всю сферу контроля процесса государственных тендерных закупок. Взаимосвязь макро- и микроуровня государственного контроля в сфере государственных тендерных закупок осуществляется через взаимосвязь внешнего и внутреннего мониторинга. Внешний мониторинг среди других подконтрольных объектов рассматривает системы

внутреннего учета и внутреннего контроля государственного заказчика (распорядителя средств государственного бюджета). Эти системы следует рассматривать как составные части предварительного контроля, действенность которого будет определена во время внешнего мониторинга, который, как правило, происходит после факта проведения государственных тендерных закупок со стороны государственных регулирующих институций. Общими подконтрольными объектами при этом могут выступать конфликт интересов (неправомерный выбор поставщика, нечестная и неконкурентоспособная практика проведения процедуры).

Стратегия мониторинга в сфере государственных тендерных закупок должна включать вышеприведенные оценки и направления, что обобщённо представлено в следующих задачах мониторинга макроуровня: изучение деятельности государственных тендерных закупок в рамках финансового мониторинга, мониторинга соответствия и оценке эффективности работы определенного государственного органа; изучение определенных сфер и процедур учреждений и государственных программ по разным отраслям национальной экономики; оценка эффективности и выгоды, которые являются следствием конкретных проведенных государственных тендерных закупок; изучение порядка планирования и организации закупок на уровне правительства и отдельных распорядителей средств государственного бюджета, выводы об улучшении или дискуссионные вопросы (решение в пользу централизованных или децентрализованных государственных тендерных закупок); проверка целесообразности конкретных правил и соответствия требований и действий, принятых как реакция управляющей подсистемы на выявленные нарушения этих правил; изучение рисков и инструментов, используемых для контроля мошенничества и коррупции в сфере государственных тендерных закупок.

Цели мониторинга, задачи и аспекты проверки и оценки будут зависеть от выбранного подхода и могут включать в себя большое количество разнообразных вопросов. Соответственно, проверка может быть выполнена по всем этапам цикла государственных тендерных закупок. Оценки включают количественные и качественные показатели мониторинга, которые отслеживают на регулярной

основе. Количественные показатели измеряются абсолютном выражении (число, среднее или медиана) и в относительном (доли, проценты). Качественные показатели измеряются в балах. Несмотря на свою важность, сбор, измерение и анализ информации по этим показателям требует много времени.

В любом случае показатели государственных тендерных закупок должны соответствовать следующим требованиям:

1. *Актуальность.* Показатели должны соответствовать потребностям пользователя и цели мониторинга. Они должны быть в состоянии четко указать пользователю состояние государственных тендерных закупок на каждом этапе.

2. *Деагрегирование.* Данные должны быть деагрегированы в соответствии с тем, что подлежит измерению. Например, для товаров и услуг основное разделение осуществляется по назначению, ассортименту и т.п.

3. *Понятность.* Показатели должны быть простыми в использовании и понимании, а данные для их расчета относительно просто собирать.

4. *Ясность определения.* Двухзначное значение показателя может быть по-разному истолковано и, следовательно, измерено разными способами в разное время и в разных местах. Поэтому необходимо указать источник данных, которые будут использоваться, методы и примеры расчета. Необходимо также проявлять осторожность при определении стандарта или ориентира для сравнения. Не существует жестких правил для определения соответствующего количества показателей. Однако эмпирическое правило заключается в том, что пользователи должны избегать информационной перегрузки и чрезмерной агрегации (т.е. слишком большого объема данных и разработки составного индекса на основе схем агрегирования и взвешивания, которые могут скрывать важную информацию). Распространенной ошибкой является насыщение системы мониторинга разнообразными показателями, большинство из которых не используются.

5. *Специфичность.* Выбор показателей должен отражать те количественные и качественные оценки, которые имеют значимость для направлений мониторинга.

6. *Стоимость.* Существует компромисс между показателями и затратами на сбор данных для их измерения. Если сбор данных становится слишком дорогостоящим и отнимает много времени, показатель может в конечном итоге

потерять свою актуальность.

7. *Техническая обоснованность.* Данные должны быть надежными. Пользователь должен быть проинформирован о том, как были построены индикаторы и какие источники использовались. Показатели должны быть доступны своевременно, особенно если они должны обеспечивать обратную связь в ходе мониторинга государственных тендерных закупок

8. *Адаптивность.* Показатели должны быть легко адаптируемыми для использования в различных регионах и обстоятельствах.

Мониторинговую деятельность целесообразно разделить на категории в соответствии с их временными рамками:

1. Оперативный мониторинг рыночных условий и рыночных факторов поддерживает такую основную функцию субъектов управления и органов внешнего контроля системы управления государственными тендерными закупками, как реализация государственной политики в этой сфере. Оперативное отслеживание факторов, влияющих на государственный тендерный рынок и транзакционные издержки, в свою очередь, также поддерживает эту функцию.

2. Среднесрочный мониторинг структурных тенденций и анализ постфактум событий поддерживает функции мониторинга финансовой стабильности государственных тендерных закупок, а также более широкую информацию о рынке товаров и услуг. В то же время как мониторинг структурных тенденций он имеет решающее значение для выявления уязвимых мест государственного тендерного рынка, где анализ событий предназначен для получения более глубокого понимания дисфункций рынка и сведения к минимуму вероятность их повторения.

Индикаторы, используемые для целей среднесрочного мониторинга, также полезны для постфактум-анализа событий. Учитывая степень фрагментации рынка, анализ ex post событий идеально интегрировал бы детализированные данные из различных источников, принимая во внимание межрыночные вторичные эффекты. И это обычно дополняется качественной информацией, такой как информация о рынке. В то время как анализ, управляемый событиями, может требовать меньшей оперативности по сравнению с оперативным мониторингом, во многих случаях обычно требуется более глубокий и широкий анализ.

Наличие данных и инструментов для краткосрочного мониторинга может помочь сократить горизонт, в течение которого можно исследовать периоды дисфункции рынка и определять движущие силы.

5.2. Процесс мониторинга государственных тендерных закупок

С точки зрения процессного подхода и управления государственными тендерными закупками аргументировано, что процесс мониторинга должен включать:

- проведение комплекса процедур надзорно-проверочной направленности;
- мероприятия по фиксации и подтверждению данных о проводимых процедурах закупки на государственном тендерном рынке;
- оценку эффективности проводимых операций в сфере государственных тендерных закупок и расходования государственных средств;
- установление фактов обоснованности и законности действий участников государственных тендерных закупок, в том числе,
 - связанных с заключением и исполнением государственного контракта.

Мониторинг государственных тендерных закупок охватывает все этапы процесса закупок (таблица 5.2).

Преимуществом мониторинга как формы контроля является обнародование результатов проверки, что отражается на пятом этапе.

Мониторинг соблюдения требований по обнародованию информации помогает понять реальный уровень прозрачности системы, возможные пути его улучшения и уровень соблюдения заказчиками требований законодательства о государственных тендерных закупках, а также эффективность внешнего контроля соответствующих государственных учреждений [349].

Таблица 5.2 – Этапы и содержание процесса мониторинга государственных тендерных закупок [составлено автором на основе [343; 375]]

Этап	Содержание
1. Подготовительный	Определение процедур надзора и порядка раскрытия информации и предотвращения возможности возникновения конфликта интересов для наблюдателей
2. Информационный	Сбор и классификация данных, оценка необходимости и наличия технической экспертизы
3. Аналитический	Анализ информации, законности процедур и результатов государственных тендерных закупок
4. Принятие решений	Формулировка и обсуждение предварительных выводов, взаимодействие с адресатами для передачи информации о нарушениях
5. Публичный	Обнародование результатов мониторинга, контроль за соблюдением требований и налаживание обратной связи с заинтересованными потребителями информации о государственных тендерных закупках

Процесс мониторинга государственных тендерных закупок осуществляется по следующим этапам:

Этап 1. Подготовительный. Должен включать определение процедур наблюдения; оценку необходимости и наличия технической экспертизы; порядок раскрытия информации и предотвращения возможности возникновения конфликта интересов для наблюдателей; четкие наставления по передаче информации о нарушениях; административные процедуры по оформлению отчета по расходам; соглашения о сотрудничестве с государственными учреждениями [403].

На подготовительном этапе определяются процедуры надзора и порядок раскрытия информации и предотвращения возможности возникновения конфликта интересов для наблюдателей. 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 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 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. Подготовительная стадия помогает осуществлять отбор процедур для мониторинга, если он настроен на конкретную процедуру или несколько процедур. Здесь формируется представление о том, какие услуги или товары будут финансироваться и реализовываться для стимулирования производственных процессов и инновационного развития общества.

Прозрачность и подотчетность результатов играют главную роль при мониторинге государственных тендерных закупок, поскольку влияют на расходование государственных средств на товары и услуги. Поэтому должно быть полное раскрытие информации. Она должна включать подробное и четкое описание сферы деятельности; типа и количества товаров и услуг; время и место подачи заявок; инструкции о том, как получить документацию тендерных торгов у заказчика (распорядителя бюджетных средств) [353].

Этап 2. Информационный. На этом этапе осуществляется 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 [375].

Источниками информации являются: объявление о проведении процедуры закупки; обоснование применения процедуры закупки у одного участника;

документация конкурсных торгов и квалификационная документация; изменения в документации конкурсных торгов и квалификационной документации; протокол раскрытия тендерных предложений, ценовых предложений, квалификационной документации; сведения об отклонении тендерных предложений, ценовых предложений, квалификационной документации и основания такого отклонения; уведомление о принятии тендерного предложения; объявление о результатах процедуры государственных тендерных закупок; уведомление об отмене торгов; отчет о результатах проведения процедуры государственных тендерных закупок; веб-сайт электронных торгов [364].

Этап 3. Аналитический. На нем осуществляется анализ информации и оценка законности процедур государственных тендерных закупок. Это предусматривает анализ процедуры и результатов государственных тендерных закупок. Здесь необходимо выбрать и обосновать агрегированные показатели системы мониторинга. При оценке следует применить и анализ отклонений, определяя причины их возникновения.

Для эффективности мониторинга на каждом этапе важно использовать показатели, направленные на получение необходимой информации. Показатели функционирования системы государственных тендерных закупок, которые используются во время мониторинга, применяются для оценки: уровня конкуренции; эффективности процесса государственных тендерных закупок; прозрачности процесса государственных тендерных закупок; результативности процесса государственных тендерных закупок. Показатели функционирования системы государственных тендерных закупок устанавливаются по результатам надлежащего анализа информации. Это дает возможность сделать вывод о целесообразности применения неконкурентных процедур, уровне конкуренции, справедливости процесса государственных тендерных закупок, эффективности механизма рассмотрения претензий и уровне исполнения решений по ним, обоснованность цен и соответствие результатов торгов требованиям договора о закупке [370].

Показатели мониторинга целесообразно делить на три группы:

1. Показатели соблюдения требований по обнародованию информации. Их мониторинг направлен на определение реального уровня прозрачности системы государственных тендерных закупок и возможные пути ее улучшения, уровня соблюдения заказчиками требований законодательства и эффективность внешнего контроля со стороны соответствующих государственных учреждений [351].

При анализе результатов мониторинга необходимо установить:

- как обеспечиваются принципы прозрачности и открытости;
- какие факторы преимущественно влияют на прозрачность и подотчетностью государственных тендерных закупок;
- своевременность и достаточность раскрытия информации о проведении государственных тендерных закупок;
- случаи несоблюдения требований законодательства и результаты их нарушения;
- эффективность контроля процедур государственных тендерных закупок [357].

2. Показатели функционирования системы государственных тендерных закупок. Они включают показатели уровня конкуренции, эффективности, добропорядочности и результативности процесса государственных тендерных закупок. В комплексе они позволяют сделать вывод о целесообразности применения неконкурентных процедур, уровне конкуренции, справедливости процесса закупок, эффективности механизма рассмотрения претензий, обоснованности цен, предложенных участниками торгов, и соответствии результатов торгов требованиям договора о закупке.

Показатели функционирования системы государственных тендерных закупок должны быть определены в закупочной документации, а их оценка соответствовать требованиям контракта. Это важно и для субподрядчиков, поскольку в контракте предусмотрено, что подрядчик будет вознагражден или оштрафован в зависимости от его результатов по отношению к определенным показателям. Показатели в контрактах на государственные тендерные закупки должны соответствовать следующим требованиям [405]:

- для включения в контракт должны быть выбраны только те показатели, которые важны для управления государственными тендерными закупками;
- необходимо использовать простые показатели. Не рекомендуется использовать показатели, которые требуют организации сложных исследований и анализа;
- каждый показатель должен трактоваться однозначно;
- показатели не должны быть субъективными, но должны быть оценены и измерены. Например, для использования показателя «качество», шкалы измерений и соответствия должны быть предоставлены критериями, соответствующие требуемым параметрам. Для оценки деятельности следует использовать несколько факторов соответствия (например, процентное соотношение по сравнению с ожидаемым результатом). Даже если участник тендера превысил сроки или допустил ошибку в качестве и (или) количестве товаров, услуг или работ, следует учитывать тот факт, что оплата производится только после их исправления. Кроме того, средства правовой защиты могут быть установлены заказчиком;
- должна выполняться задача регулярного представления отчетов участником государственных тендерных закупок о состоянии основных показателей. Таким образом, время, выделяемое на расчет показателей, будет сокращено, а экономический оператор будет стимулирован к более эффективному выполнению своих обязательств;
- для удовлетворения потребностей и получения экономии необходима гибкость в изменении показателей без прохождения новой процедуры закупок. Гибкость не подразумевает искажение конкуренции и нарушение принципа равного обращения. Такая гибкость не должна допускаться.

Использование показателей функционирования системы государственных тендерных закупок гарантирует договаривающимся сторонам, что контракт всегда находится на стадии оценки. Это означает, что колебания контракта сразу видны, и, если эффективность закупки не достигнута, ситуации быстро исправляются.

Показатели эффективности необходимы для мониторинга контракта, а не для улучшения процесса государственных тендерных закупок. Они обеспечивают

наглядность выполнения контракта и позволяют объективно оценивать его после выполнения, а также поддерживают предварительную оценку будущих государственных тендерных закупок.

3. Показатели возможного мошенничества или коррупции. Их мониторинг направлен на выявление целевого использования и в общественных интересах государственных средств, ресурсов, активов и полномочий государственного заказчика и распорядителя торгов. Анализируются отклонения значений этих показателей от нормативных величин из-за возможного мошенничества или коррупции. Нормативные величины устанавливаются на основе ретроспективного анализа наиболее распространенных видов нарушений на ранних этапах процесса государственных тендерных закупок, которые были обнаружены во время изучения результатов мониторинга. Тем не менее, выявленные отклонения не всегда является признаком коррупции и мошенничества, что требует дальнейшего анализа этого явления [373].

Чаще всего случаи мошенничества и коррупции проявляются в личной выгоде, разработке спецификаций в пользу отдельных участников, распространении ложных сведений о возможности участия в торгах и принятия пристрастных решений о заключении договоров о закупке, установлении необъективных требований в пользу участника или исполнителя, которому отдается предпочтение, в сокращении сроков процедуры государственных тендерных закупок.

Коррупция и мошенничество наиболее вероятно происходят на стадии подачи предложений и выполнения договоров о закупке. Это приводит к следующим последствиям:

- смысл предложений становится известным до открытия предложений;
- манипуляции с предложениями до или во время их открытия;
- отклонение предложений, отвечающих требованиям документации конкурсных торгов, по необоснованным или несущественным основаниям и (или) или принятие предложений, не отвечающих техническим требованиям, принятие неполных предложений;

- применение субъективных критериев и методов оценки, которые отличаются от тех, что предусмотрены документацией тендерных торгов;
- отмена тендерных торгов или признание их несостоявшимися.

Другие варианты коррупции и мошенничества включают в себя случаи сговора между участниками торгов, подачи мошеннических заявок, взяточничество с целью влияния на решения по принятию предложения. Исполнители и поставщики могут войти в сговор или зафиксировать цены на искусственно завышенных уровнях. В случае распространения практики тайных заговоров происходит значительный ценовой рост предложений на тендерных торгах относительно рыночных цен. Самыми распространенными методами сговоров между участниками торгов, часто наблюдаемыми в комбинации, являются следующие [387]:

- несерьезные предложения, предоставляемые конкурентами, которые соглашаются на указание слишком высоких цен или включения неприемлемых для заказчика дополнительных условий, чтобы способствовать принятию предложения данного участника. Такие предложения создают видимость тендерных торгов. Такие схемы являются наиболее распространенными формами фальсификации торгов, когда создается фиктивная конкуренция. В некоторых случаях сговор заключается в том, что победитель торгов составляет и подает заранее проигрышные заявки от несуществующих государственных заказчиков [389];

- ротация предложений. Заключается в подаче заявок несколькими претендентами, которые договариваются по очереди предлагать самую низкую цену. Ротация победителей торгов может осуществляться по торгам одного распорядителя, по виду работ или географическому региону;

- отзыв предложений происходит, когда один или несколько конкурентов соглашаются воздержаться от участия в торгах или отозвать ранее поданное предложение в пользу назначенного победителя. В таких случаях они становятся субподрядчиками;

– разделение рынка является соглашением, по которому конкуренты делят его между собой. Они распределяют конкретных клиентов, продукты или территории между собой.

На наличие связей между участниками сговора может указывать следующее:

- привлечение участников, которые не победили в государственных тендерных закупках, как субподрядчиков;
- несоответствие проигранных предложений спецификациям;
- наличие значительного количества предложений, не отвечающих требованиям или имеющих другие недостатки;
- одинаковая контактная информация для двух или более участников;
- любые другие признаки обмена ценовой информацией между участниками тендерных торгов, разделения территорий или заключения других неформальных договоренностей.

Например, обмен ценовой информацией может быть обнаружен, если систематическое расхождение составляет более 25% финансовых предложений, или присутствуют существенные различия в ценах, которые нельзя объяснить. Коррупционная уязвимость процесса государственных тендерных закупок связана с различными аспектами управления данным процессом [413].

Плохое качество товаров и услуг является основным показателем коррупции и мошенничества. Плохое качество может быть результатом отсутствия у государственного заказчика надлежащих процедур для контроля количества и качества товаров и услуг. Тем не менее, систематическое принятие товаров и услуг плохого качества является показателем возможной коррупции и мошенничества.

Анализ данных должен начинаться с изучения годового плана закупок, в том числе в аспекте количества запланированных государственных тендерных закупок на год и выбранных для этого видов процедур (открытые торги, запрос ценовых позиций и т.п.).

Рекомендуется классифицировать государственные тендерные закупки по видам процедур и предметам закупок, видам договоров (в отношении товаров, работ, услуг) и сметной стоимости. Это необходимо для анализа надлежащего

использования процедур предварительной квалификации, количества и цены договоров о закупке у одного участника.

Наличие отклонений в результате анализа данных о соблюдении требований по обнародованию информации помогут установить, насколько на практике обеспечиваются принципы прозрачности и открытости, задекларированные при осуществлении государственных тендерных закупок, и причины несоответствия [420; 43].

Анализ официальных результатов государственных закупок, проводимых различными органами государственной власти можно использовать в качестве текущей формы контроля. На основании результатов анализа можно оперативно установить показатели функционирования всей системы государственных тендерных закупок. Анализ должен быть направлен на установление [417]:

- доли неконкурентных процедур закупок в общем количестве процедур закупок;
- обоснованности оснований для применения процедуры закупки у одного участника или разделения предмета закупки, чтобы избежать процедуры открытых торгов;
- обоснованности разделения договоров о закупке, которое может быть целесообразным. Например, если товары или услуги, необходимые в разное время, неравномерно размещены, тогда как мощности для хранения необходимого товара отсутствуют.

Для анализа эффективности процесса государственных тендерных закупок целесообразно использовать соответствующую методику, включающую показатели, метод их анализа и источник информации. Целью анализа является определение и выявление:

- количества заключенных договоров о закупке по количеству опубликованных объявлений о торгах;
- доли отмененных торгов или признанных несостоявшимися, включая лоты в рамках процедуры торгов, что требует дальнейшего анализа для выяснения причин;

- доли проведенных повторных торгов и основания для этого;
- достаточность срока для подготовки предложений тендерных торгов, его соответствие виду процедуры, характеру и сложности государственной тендерной закупки;
- достаточность времени на каждом этапе процедуры государственной тендерной закупки для обеспечения ее эффективности;
- доли предложений, которые отвечают требованиям документации государственной тендерной закупки в пределах каждой процедуры;
- диспропорции между административными затратами на подготовку процедуры государственной тендерной закупки и стоимостью самой закупки;
- обоснованности требований государственных тендерных закупок, которые должны быть пропорциональны объему и стоимости самого пакета документации;
- средней продолжительности процедуры государственных тендерных закупок для оценки ее эффективности.

При оценке эффективности процесса государственных тендерных закупок целесообразно учитывать:

- 1) цены на товары и услуг, которые публикуются различными исследовательскими центрами, органами статистики и тому подобных аналитических институций; сроки осуществления платежей;
- 2) количество не зарегистрированных в Казначействе договоров с указанием причин отказа в регистрации обязательств;
- 3) продолжительность процедуры контроля качества и приемки товаров и услуг.

Этап 4. Принятие решений. На этом этапе формулируются предварительные выводы по результатам мониторинга и обсуждается взаимодействие с адресатами для передачи информации о нарушениях в случае выявления обстоятельств, которые влекут за собой возможность нанесения ущерба государству. Все результаты мониторинга сообщаются другим контролирующим органам при осуществлении ими последующего контроля. Это является основанием для

обжалования при рассмотрении жалоб на выводы правоохранительных и других контролирующих органов.

Этап 5. Публичный. На этом заключительном этапе обнарудутся результаты мониторинга, осуществляется контроль над соблюдением требований и налаживается обратная связь с заинтересованными потребителями информации о государственных тендерных закупках.

Для мониторинга прозрачности информации целесообразно контролировать:

1. Объявления о торгах.

Контролируемые показатели должны учитывать:

- перспективную процедуру государственных тендерных закупок со всеми сопровождающими документами, такими как объявление о проводимой процедуре государственных тендерных закупок, проект контракта, заключаемого с поставщиком на государственный тендерный рынок в случае принятия решения о признании его победителем процедуры государственной тендерной закупки, изменения к объявлению о государственных тендерных закупках, иная сопутствующая документация, регламентированная нормативным правовым полем страны государственного заказчика;

- степень доступности информации о специфических особенностях выбранной государственным заказчиком процедуры государственных тендерных закупок, ограничения по срокам подачи тендерной документацией участниками, установленные государственным заказчиком, наличие специальных требований, предъявляемых государственным заказчиком к продукции или поставщику на государственный тендерный рынок, полнота предоставления информации для связи с государственным заказчиком.

2. Совершенные государственные тендерные закупки. Контролируемые показатели должны учитывать наличие ретроспективной информации о совершенных государственных тендерных закупках:

- о структуре представления информации;

- о качественном и количественном составе параметров проведенных процедур государственных тендерных закупок;

- о полноте представления результатов, проведенных государственным заказчиком в предыдущих периодах, процедур государственных тендерных закупок с учетом соблюдения принципа конфиденциальности информации (реестр поступивших предложений с наименованиями участников, их контактной информации; основные положения коммерческих предложений, поданных для участия в процедуре государственных тендерных закупок; коммерческое предложение поставщика, признанного победителем по каждой из проведенных процедур государственных тендерных закупок; результаты выполнения контрактных обязательств поставщиком-победителем; дата последнего размещения информации о проведенных государственных тендерных закупках.

3. Возможности и функционал поиска информации о проводимых государственных тендерных закупках. Доступность и удобство пользования поисковыми системами, встроенными в веб-сайты и электронные торговые площадки, оценивается по направлениям:

- наличие возможности поиска по ключевым словам;
- наличие возможности поиска по категориям товаров и услуг, в том числе утвержденным нормативными правовыми актами классификаторам товаров, работ, услуг;
- наличие возможности поиска по присвоенному системой идентификационному номеру процедуры государственной тендерной закупки;
- наличие возможности поиска по присвоенному личному идентификационному номеру государственного контракта, как результата состоявшейся процедуры государственных тендерных закупок.

4. Дополнительные возможности. В эту группу контролируемых показателей целесообразно включать:

- сводную статистику по государственным тендерным закупкам в регионе;
- реестр государственных контрактов, заключенных с государственными заказчиками в разрезе проведенных процедур, государственных заказчиков, поставщиков-победителей процедур государственных тендерных закупок и

категорий, закупаемых в рамках данных процедур товаров, работ, услуг (с информацией о контрактах, поставщиках, датах и т.д.);

- нормативную правовую базу, регламентирующую отношения в сфере государственных тендерных закупок;

- наличие сервисов «вопрос-ответ», как элемента обратной связи с администратором веб-сайта или электронной торговой площадки, уполномоченным органом в сфере государственных тендерных закупок, государственными заказчиками, поставщиками на государственный тендерный рынок;

- наличие прямых ссылок на официальные сайты органов государственного управления, осуществляющих контрольно-надзорные функции с возможностью подачи обоснованной жалобы на действия участников процедур государственных тендерных закупок с возможностью ее отслеживания и получения решений по ней;

- наличие доступных для скачивания унифицированных образцов-шаблонов тендерной документации [377].

Из-за обширных правил, присутствия множества участников и потребности в общественной безопасности государственные тендерные закупки уже давно являются областью государственных расходов с большой базой данных. Однако с ростом использования электронных и онлайн-инструментов государственных тендерных закупок этот набор данных стал более доступным. Это позволяет анализировать данные в режиме реального времени с использованием наборов данных, отслеживающих отдельные действия, такие как подача заявок на участие в государственных тендерных закупках, присвоение оценочных баллов или оплата счетов [392].

Переход от отдельных записей к структурированной базе данных коренным образом меняет способность понимать и управлять системой государственных тендерных закупок. Это означает, что помимо способности идентифицировать и анализировать небольшой набор тендерных документов; правительства, предприятия и граждане становятся все более способными систематически анализировать большие объемы закупочной деятельности.

Несмотря на очевидную информационную основу и широкий спектр преимуществ, переход к подходу, основанному на данных, оказался на удивление сложным, поскольку некоторые правительства и международные организации даже снизили свою «готовность к большим данным», а не улучшили ее [385].

С одной стороны, создание интегрированных систем данных, даже если они охватывают только уже собранную информацию, требует значительных инвестиций. Связывание разрозненных систем данных о государственных тендерных закупках, стандартизация форматов данных и создание надежных инфраструктур управления данными, как правило, далеко не простые задачи, поскольку многие государственные служащие выступают против изменений.

Сбор ретроспективных данных, обычно записанных в полуструктурированных текстовых файлах, и построение современных инфраструктур данных в будущем требуют опыта в области ИТ и понимания сложных систем данных, которых обычно не хватает в государственном секторе.

С другой стороны, систематизация сбора и публикации данных часто выявляла грубое пренебрежение требованиями к отчетности, в результате чего самые важные фрагменты данных оказывались ошибочными, отсутствовали или были непонятными [329]. Спрос на использование таких данных во всем мире делает задачу повышения качества данных еще более актуальной.

Кроме того, увязка данных государственного контракта с базами данных, содержащими соответствующую информацию, также является сложной задачей, но это дает значительные преимущества, в первую очередь возможность проследить эффективность государственных тендерных закупок.

Потенциально связанные базы данных включают, например, системы управления государственными финансами, казначейские счета государственных органов, реестры компаний, финансовые данные и данные о собственности (включая недавно получившие известность реестры бенефициарных владельцев), а также информацию о отраслевых результатах.

Большой объем данных в сфере государственных тендерных закупок также вызывают потребность в новых, более совершенных показателях, которые

помогают различным пользователям разобраться в большом разнообразии данных. Например, индикаторы соотношения цены и качества и открытого доступа потенциально могут дополнять или в некоторых случаях заменять традиционные индикаторы управления, обеспечивая действенную и более объективную информацию.

Вместе с тем, наличие большого объема данных требует рациональных информационных систем, чтобы избежать информационной перегрузки, сохраняя при этом точную и интерпретируемую информацию, доступную для всех уровней принятия решений.

5.3. Контроль при мониторинге государственных тендерных закупок

Проблемы низкой эффективности распоряжения государственными финансами, предотвращения нецелевого использования средств государственного бюджета, коррупционных проявлений при проведении государственных тендерных закупок и контролируемости «постфактум» этих процессов определяют необходимость переосмысления базовых теоретических подходов к процедуре осуществления контрольных мероприятий в системе государственных тендерных закупок.

Общие теоретические подходы к процедурам государственного финансового надзора, контроля, мониторинга и аудита оказываются неприемлемыми для системы государственных тендерных закупок, которая пребывает в условиях кардинальных преобразований. Об этом свидетельствуют результаты проводимого уполномоченными государственными органами мониторинга сферы государственных тендерных закупок, а также имеющиеся скрытые несоответствия и противоречия. Относительно Донецкой Народной Республики актуальность

контроля государственных тендерных закупок обусловлена высокой долей (к примеру в 2019 году – около 88%) процедуры открытого конкурса в общем объеме закупок за счет средств, выделяемых из государственного бюджета [92].

На макроэкономическом уровне исследованиям проблематике контроля сферы закупок за государственные средства посвящены труды зарубежных ученых Дж. Альбано, Дж. Бьюкенена, Дж. Гэлбрейта, Дж. Кейнса, Дж. Э. Стиглица и др. Комплексное изучение системы государственного финансового контроля и аудита изложено в работах отечественных исследователей, среди которых можно выделить разработки Л. Лариковой [134], С. Салиты [268], И. Ангелиной [7].

Однако, несмотря на весомый вклад в методологическую и организационную составляющую теории контроля, мониторинга и аудита, сделанный этими учеными, вопрос исследования контроля государственных тендерных закупок как особого вида контроля оставался вне поля зрения. Поскольку законодательство в сфере государственных тендерных закупок изменяется динамично [268], это требует постоянного внесения корректив в процедуры государственных тендерных закупок, в том числе и процедуры контроля, которые должны осуществляться по определенным направлениям.

Из-за текучести и изменчивости законодательства, регламентирующего сферу государственных тендерных закупок, возникает необходимость отслеживания как её соблюдения, так и соблюдение базового принципа системы государственных тендерных закупок – эффективности использования государственных средств. Поскольку неотъемлемой задачей финансового контроля, который уполномочены осуществлять соответствующие органы внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в этой сфере выступает задача отслеживания соблюдения принципов государственных тендерных закупок в соответствии с международными нормами и действующим законодательством, то и сама процедура контроля государственных тендерных закупок должна базироваться на принципах государственных тендерных закупок.

Международными нормами государственных закупок, сформировавшихся под влиянием наилучшей практики их осуществления в различных странах мира,

определены основные принципы таких закупок. Эти принципы акцентируют внимание на таких неотъемлемых условиях осуществления государственных тендерных закупок, которые бы обеспечивали надлежащую эффективность использования государственных средств в соответствии с правовой основой каждой страны. К таким принципам относятся принципы подотчетности, честности, прозрачности, конкурентности, экономности, эффективности, соразмерности, равенства, стабильности, исполнения. Данные принципы по своей сути универсальны и имеют свое закрепление на законодательном уровне в большинстве стран мира, в том числе и в Российской Федерации [211].

Таким образом, контроль государственных тендерных закупок целесообразно сформировать вокруг проверок соблюдения основополагающих принципов осуществления государственных тендерных закупок. Поскольку принципы как таковые – достаточно общая основа в качестве проведения контрольной проверки, то возникает целесообразность формирования соответствующих им направлений, которые будут служить базой проверки государственных тендерных закупок. В таблице 5.3 приведен перечень базовых направлений контроля государственных тендерных закупок, разработанных в соответствии с принципами конкурсных закупок.

Таблица 5.3 – Принципы и направления процедур контроля государственных тендерных закупок [составлено автором на основе [27; 87; 127; 255; 260; 300; 339]]

Принцип	Направление процедур контроля
1	2
Подотчетность	Контроль соблюдения законодательства по ГТЗ по обеспечению подотчетности на всех этапах процесса закупки, а также сбалансированности процедур ГТЗ с точки зрения требований заказчика из государственного сектора экономики и исполнителя частной формы собственности

Продолжение таблицы 5.3

1	
Честность	Контроль соблюдения законодательства по ГТЗ относительно поддержки действий участников закупочной деятельности в направлении реализации честной государственной политики и надлежащего соотношения «цена-качество» относительно закупаемых товаров, работ, услуг
Прозрачность	Контроль действий и документального оформления процесса ГТЗ в части приемлемости для всех заинтересованных сторон процедур и намерений по открытости, прозрачности и объективности. Выявление фактов и документов, которые допускают непубличность решений или создают благоприятные условия для закрытости информации
Конкуренция	Контроль оценки и соблюдение нормативной базы, способствующей честной конкуренции и не допускающей дискриминации в сфере ГТЗ. Оценка равенства рассмотрения конкурсных заявок и участников торгов равного статуса, соблюдение процедур по достижению равных условий. Анализ отсутствия преференции как для отечественных, так и зарубежных участников
Экономичность	Контроль сроков и осуществление затрат по достижению целей закупок государственных благ
Эффективность	Анализ нормативной базы и действующей практики по обеспечению в процессе ГТЗ оптимального соотношения цены и качества
Пропорциональность	Контроль порядка осуществления закупок в части обусловленности предмета закупок и стоимости договора. Учреждение (заказчик), закупающее общественные блага, должно соотносить выбор вида договора и условий проведения торгов со стоимостью и предметом контракта (например, в случаях применения рамочных соглашений)

Продолжение таблицы 5.3

1	2
Равенство	Контроль случаев исключений для предметов закупок и отдельных видов процедур закупок, ограничений, допустимых изъятий. Анализ законодательной базы на предмет всеобъемлющего характера относительно равенства привлечения исполнителей к процедуре государственных закупок (оценка режима регулирования в отношении распространения унитарности и всеобъемлемости на все государственные договоры; учет специфики закупок и ограничения нормативной базы требований к закупочному процессу, например, в части оборонных нужд)
Стабильность	Контроль внутренних должностных инструкций, полномочий ответственных за осуществление закупок и оценка возможности обеспечения эффективности закупочного процесса заказчика. Анализ использования всеми участниками своих функций, прав и обязанностей, определяющий стабильность применения норм законодательной базы
Исполнение	Оценка практической реализации норм законодательства о ГТЗ, выявление непонятных и сложных мест, возможных противоречий. Анализ применения регулирующих механизмов, реализации заказчиками функций оценки его соблюдения, и, в случае необходимости, применение корректирующих мероприятий

Направление задач контроля на соблюдение принципа подотчетности расходования средств в государственном секторе экономики требует контроля четкого распределения ответственности в структурах государственного заказчика, уполномоченных на осуществление действий по каждому из этапов процедуры государственных тендерных закупок в части общих административных функций должностных лиц государственного заказчика по разработке содержательной части проекта типового контракта и процедуре его подписания с участником-победителем процедуры государственной тендерной закупки, распоряжения средствами бюджета государственного заказчика, проведения расчетно-платежных

и приемочно-контрольных операций, разработки методик и непосредственного оценивания эффективности и результативности поставки продукции, выступающей предметом государственного контракта в рамках проводимой процедуры государственной тендерной закупки. Контролю также подлежат все случаи отклонения поступивших предложений.

В контроле соблюдения принципа обеспечения честности базой выступает оценка соответствия действий руководства и сотрудников, непосредственно участвующих в процедуре государственных тендерных закупок, заявленным целям их учреждения, а также наличия механизмов ограничения возможностей злоупотребления должностным влиянием. При этом также необходимо учитывать вероятность возникновения конфликта интересов государственного заказчика и поставщика на государственный тендерный рынок, который может возникнуть на любом из этапов процедуры государственных тендерных закупок. В данном случае возникает перекрестный контроль в направлении доступности, полноты и идентичности предоставления информации о проводимых и планируемых к проведению государственных тендерных закупках всем участникам процедур; имеющиеся коммуникационные отношения между государственным заказчиком и участниками процедуры государственных тендерных закупок; использование имеющихся электронных средств связи; выявляются факты ограничения возможностей по пересмотру или внесению изменений в предложения участников закупочной процедуры или в уже подписанный договор на закупку.

Соблюдение принципа прозрачности государственных тендерных закупок требует контрольных действий в направлении оценки приемлемости процедур закупок для всех заинтересованных сторон с точки зрения обеспечения открытости, четкой установки требований и объективности. Объектами контроля выступают положения и действия государственного заказчика, допускающие не публичность решений, оценивается использование электронных закупок в качестве одного из способов предотвращения сговора между участниками государственных тендерных закупок, обеспечения со стороны государственного заказчика эффективного официального и надежного размещения объявления о проводимых

государственных тендерных закупках в единой информационной системе. Задача контроля по проверке прозрачности проведения государственных тендерных закупок направлена на установление соответствия формальных требований, необходимых для обеспечения прозрачности процесса государственных тендерных закупок. При этом оценивается размер затрат на участие в государственных тендерных закупках и расходов на обеспечение исполнения контракта.

Направлениями контроля по оценке законодательства и его выполнения всеми участниками системы государственных тендерных закупок в части добросовестной конкуренции направлены на недопущение дискриминации участников процедур государственных тендерных закупок. В ходе контрольных действий оценивается равный статус исполнителей (независимо от их гражданства, местонахождения или политической принадлежности) при рассмотрении заявки, поданной на участие в процедуре государственных тендерных закупок.

Такой контроль охватывает проверку наличия:

- обоснованных и ясных для понимания критериев, предъявляемых к закупаемой продукции и поставщикам на государственный тендерный рынок;
- случаев и способов обоснования отказа участия в процедуре государственных тендерных закупок любым из участников;
- подтверждающих документов о соблюдении минимальных сроков проведения государственных тендерных закупок, предусмотренных законодательством;
- положений по выбору метода или процедуры проведения государственных тендерных закупок в зависимости от стоимости контракта, его содержания и иных параметров закупок.

Проверка конкуренции государственных тендерных закупок направлена на установление факта согласования всех технических спецификаций, требований и соответствующих критериев присуждения победы в процедуре государственных тендерных закупок, в соответствии с особенностями предмета и стоимости закупок, ещё до начала тендерной процедуры.

Контроль эффективности государственных тендерных закупок требует установления, насколько точно и беспристрастно проводилась оценка потребностей в государственных тендерных закупках, рационально ли осуществлялось планирование данных закупок, было ли обеспечено выполнение соответствующих бюджетных процедур. Во время контроля определяется, насколько методики оценки конкурсных заявок учитывали качество и стоимость осуществляемой государственной тендерной закупки, а условия контракта были справедливыми и сбалансированными и соответствовали ведущим нормам деловой практики. Также возникает необходимость оценки внешними контролерами системы внутреннего контроля за выполнением договора, заключенного с победителем процедуры государственных тендерных закупок.

Оценка соблюдения принципа пропорциональности при осуществлении государственных тендерных закупок проводится по направлениям соответствия вида договора и вида процедуры закупок. Выбор вида договора и процедуры государственных тендерных закупок должно обуславливаться стоимостью и предметом закупки и быть во взаимосвязи с принципом экономичности.

Контроль принципа равенства участников государственных тендерных закупок требует оценки норм действующего законодательства. Так, базовый закон, регламентирующий такие закупки, проверяется на предмет наличия норм всеобъемлющего характера, которые охватывают все виды государственных контрактов. При этом первоначально должен быть установлен порядок определения потребностей у государственных заказчиков, имеющих различный правовой статус (главный распорядитель бюджетных средств и распорядитель бюджетных средств). В случае установления фактов исключения из режима государственных тендерных закупок предметов, не относящихся к этой сфере закупок, устанавливаются причины для таких действий.

Контроль соблюдения принципа стабильности направлен на выявление качества и динамики изменений в законодательстве, регламентирующем государственные тендерные закупки. Направлениями процедур контроля здесь выступает выявление потребности в разработке либо корректировке

соответствующих нормативных правовых и подзаконных актов для обеспечения лучшей практики государственных тендерных закупок.

Контроль принципа исполнения государственных тендерных закупок позволяет определить экономический эффект от функционирования системы в целом и проведения отдельных процедур закупок. Предложенные контрольные действия по оценке эффективности законодательства в части государственных тендерных закупок определяют степень достижения выполнения государством базовых общественных функций через закупку общественных благ и достижение экономического эффекта при этом. Такой контроль базируется на расчете системы показателей эффективности и результативности.

Контроль принципов государственных тендерных закупок должен осуществляться на всех этапах процедуры закупок. Это является важной методической составляющей процесса контроля, поскольку только в этом случае контроль обеспечивает возможность выявить наличие соблюдения правил осуществления государственных тендерных закупок и позволяет эффективно осуществить процедуры их проведения с учетом специфики государственных тендерных закупок и содержания договора. Итоговый результат контроля государственных тендерных закупок направлен не только на выявление виновника отклонения в системе государственных тендерных закупок, а должен быть направлен на предоставление рекомендаций и предложений по предупреждению негативных проявлений самой системы. Это нецелевое использование средств государственного бюджета и коррупционные проявления при проведении государственных тендерных закупок.

Поскольку законодательство в сфере государственных тендерных закупок изменяется достаточно динамично, это влечет за собой вменение корректив в процедуры их осуществления и контроля. Очевидно, направлениями осуществления контроля должны стать подотчетность, честность, прозрачность, конкуренция, экономичность, эффективность, пропорциональность, равенство, стабильность и исполнение. Для соблюдения этих принципов перспективным

направлением является внедрение общественного контроля в сфере государственных тендерных закупок.

Общественный контроль в сфере государственных тендерных закупок должен выполнять следующие задачи:

- мониторинг для выявления нарушений законодательства при планировании и проведении процедур государственных тендерных закупок, утверждении и выполнении договоров о закупке;

- инициирование и непосредственное участие в совместных заседаниях по вопросам планирования, проведения и анализа выявленных во время общественного контроля нарушений, надлежащего выполнения и результата государственных тендерных закупок;

- информирование населения и всех заинтересованных лиц о результатах общественного контроля, положительном и отрицательном опыте закупочной деятельности;

- подготовка, профессиональная переподготовка и повышение квалификации общественных контролеров, экспертов и других профильных специалистов.

Выполнение последней задачи является достаточно важным, поскольку общественный контролер – это представитель общества, имеющий активную гражданскую позицию, равнодушен к проявлениям бюрократизма, коррупции, других правонарушений, и который обладает необходимыми профессиональными знаниями и опытом для выполнения своих функций. При этом сразу встает потребность в специалистах новых специальностей: медиатор, эксперт, третейский судья, судебный эксперт, контрактный аудитор и т.д. Преимуществом является то, что возникает потребность в ученых экспертах, что означает активизацию интереса к науке.

Правовое содержание контроля в сфере государственных тендерных закупок заключается в выработке решений в виде методических рекомендаций по устранению выявленных в ходе проверки общедоступной и запрашиваемой у государственного заказчика информации о проводимой процедуре

государственных тендерных закупок, отслеживании способов и сроков предоставления данной информации, в том числе и по принятым решениям в ходе оценивания поступивших коммерческих предложений поставщиков на государственный тендерный рынок, недостатков.

В случае выявления нарушений в функционировании системы государственных тендерных закупок, влияние организаций общественного контроля осуществляется посредством последовательного применения правовых и социальных механизмов. На первом этапе организации общественного контроля используют такие инструменты правового механизма, как обращение в органы государственной исполнительной власти, регулирующие государственные тендерные закупки, в отдельных случаях – обращения и жалобы в органы правопорядка и иски в судебные инстанции. В случае отрицательной реакции или ее отсутствия на правовые механизмы, а также при выявлении недостатков в деятельности должностных лиц органов публичного управления или государственных организаций, контролирующее влияние осуществляется через институт общественного мнения.

Результаты проводимого общественного контроля, несмотря на рекомендательный статус, могут быть основанием для проведения внеплановых проверок официальных контролирующих органов.

Под общественным контролем за исполнением государственных тендерных контрактов понимается любое прямое участие местных сообществ или групп гражданского общества в мониторинге исполнения контрактов наряду с традиционными горизонтальными механизмами подотчетности (например, аудитами) или в дополнение к ним. Участие гражданского общества или сообщества в более широком мониторинге проектов развития в последние десятилетия вызвало как всплеск интереса, так и разочарование. При этом оно гораздо реже подвергалось тщательной оценке с получением надежных выводов.

Основываясь на общих теориях социальной ответственности и общественного контроля, ожидается, что надзор со стороны гражданского общества повысит вероятность выявления некачественной реализации, а также

наказания за нее, независимо от того, связано ли это с коррупцией или простым пренебрежением. Это связано с тем, что местные сообщества, получающие непосредственную выгоду от государственных тендерных контрактов, например, в случае строительства дороги или доставки школьного питания, заинтересованы в том, чтобы контролировать и пытаться предотвратить некачественную поставку. Это усиливает независимый надзор за теми, кто управляет исполнением государственных тендерных контрактов и потенциально получает выгоду от низкокачественной поставки (например, вымогательство взяток), но избегает больших, связанных с этим, затрат (например, разрушение местных дорог).

Однако такие положительные эффекты зависят от структуры стимулов местного сообщества и его способности действовать коллективно для достижения своих целей. Большинство государственных тендерных контрактов, поддающихся мониторингу со стороны местного сообщества, создают местные общественные блага, но процесс мониторинга на низовом уровне также может быть охвачен местными элитами. Кроме того, наблюдаемость недопоставки зависит от сложности и технологичности закупаемых товаров и услуг. Это ограничивает применимость общественного надзора. Например, неспециалисты, которые лишь время от времени посещают строительные площадки, могут не заметить недостаточное количество использованных материалов. При этом опыт Всемирного банка свидетельствует о том, что неправильное управление на этапах торгов и оценки гораздо менее вредно, чем неправильное управление на этапе исполнения государственных тендерных контрактов.

Очевидно, общественный контроль необходимо осуществлять параллельно с государственным контролем на преддоговорной стадии, спецификации заказа и других стадиях процесса государственных тендерных закупок.

В любом случае в современных условиях становится необходимым осуществление контроля с использованием информационных технологий. Они предусматривают, что бумажные документы меняются на электронные формы, которые являются машиночитаемыми. Наличие электронных форм документов в разных странах представлено в таблице 5.4.

Таблица 5.4 – Наличие электронных форм документов в разных странах в 2019 г. [составлено автором по данным [402]]

Страны	Объявления о тендере	Тендерная документация	Критерии оценки	Уведомление о присуждении контракта	Контракт
1	2	3	4	5	6
Австралия	+	-	+	+	-
Австрия	+	+	+	+	-
Бельгия	+	+	+	+	-
Канада	+	+	+	+	-
Чили	+	+	+	+	+
Дания	+	-	+	+	-
Эстония	+	+	+	+	+
Финляндия	+	+	+	+	+
Франция	+	+	+	+	-
Германия	+	+	+	+	-
Греция	+	-	+	+	+
Венгрия	+	-	+	+	+
Исландия	+	+	+	+	+
Ирландия	+	+	+	+	-
Израиль	+	-	+	+	+
Италия	+	+	+	+	+
Япония	+	+	-	+	-
Корея	+	+	+	+	+
Латвия	+	+	+	+	+
Литва	+	+	+	+	+
Мексика	+	+	+	+	-
Нидерланды	+	-	+	+	-

Продолжение таблицы 5.4

1	2	3	4	5	6
Новая Зеландия	+	+	+	+	-
Норвегия	+	+	+	+	+
Польша	+	+	+	+	+
Португалия	+	+	+	-	+
Словакия	+	+	+	+	+
Словения	+	+	+	+	+
Испания	+	+	+	+	-
Швеция	+	+	+	+	+
Турция	+	+	+	+	+

Это обусловлено расширением масштаба электронных закупок с использованием цифровых технологий.

В широком смысле электронные торговые площадки определяются как рынки, на которых процесс определения цены происходит преимущественно с помощью электронных средств и которые характеризуются значительным проникновением высокоскоростных управляемых алгоритмов размещения заказов. В случае электронных торговых площадок, где происходят государственные тендерные закупки, определяются не только цена, но и объем и качество товаров и услуг, а также предоставляется информация о процедурах на каждом этапе процесса закупок. Данный факт представляется возможным для использования при контроле, в том числе, общественном контроле. В данном случае общественный контролер будет иметь доступ к информации открытой части государственных тендерных закупок в любое время, информацию закрытой части (в случаях, предусмотренных законодательством) – по запросу допуска к базам данных электронной торговой площадки.

5.4. Совершенствование управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике

Как было установлено, государственные тендерные закупки 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 расходуемых денежных средств, а также сложное регулирование договорных соглашений, государственные тендерные закупки определяются, как одна из наиболее подверженных коррупции сфер экономики. Однако, недостатки в сфере осуществления государственных тендерных закупок возникают не только вследствие коррупции, но и обусловлены состоянием самой системы закупок [11; 71].

От состояния системы государственных тендерных закупок как экономического механизма эффективного использования средств государственного бюджета, напрямую зависят вопросы экономической безопасности страны, стабильности развития внутреннего рынка, социально-экономическое состояние населения, функционирование государственного аппарата, государственных предприятий, организаций социальной инфраструктуры. По этой причине одной из актуальных задач для любой страны мира выступает задача формирования такой системы государственных тендерных закупок, которая способна была обеспечить создание высоко конкурентной рыночной среды, активизацию инновационно-инвестиционных процессов и при этом была направлена на защиту отечественного товаропроизводителя при

соблюдении принципов свободной конкуренции в данной сфере и высокого уровня прозрачности ее процедур.

Система государственных тендерных закупок предусматривает управление контрактами. Чтобы оно было эффективным необходимо управление осуществлять на ранних этапах процесса закупок. Его отправная точка лежит на этапе стратегического планирования закупок, который должен быть сформулирован на ранней стадии между этапами концептуализации проекта и подготовки проекта. Мероприятия, предшествующие заключению контракта, должны включать оценку рисков. Это позволит перевести на уровень контракта некоторые риски и заложит основу контрактной стратегии.

Стратегия контракта затем послужит основой для плана управления контрактом, в котором будут определены действия и обязанности по мониторингу работы подрядчика во время выполнения контракта до его закрытия. Эта стратегия должна быть разработана государственным заказчиком во время подготовки тендерной документации. Это ключевой инструмент управления контрактами, который во время выполнения контракта должен обновляться ежемесячно и использоваться для сбора и мониторинга всей необходимой информации о физическом процессе исполнения контракта, технических проблемах, финансовом управлении, и других соответствующих аспектах.

Исполнение государственного контракта требуют от подрядчика и заказчика выполнения определенных задач. Некоторые из них могут иметь финансовые последствия для них. Поэтому они должны быть указаны в контракте, чтобы гарантировать, что ответственность является договорным обязательством. Следовательно, механизмы управления контрактом необходимо рассмотреть во время его разработки, чтобы информировать участников торгов об обязательствах подрядчика и его расходах.

Управление контрактами зависит от специфики системы государственных тендерных закупок. Ее становление и развитие в Донецкой Народной Республике отличается спецификой экономического потенциала и бюджетного процесса. Этот процесс начался с перевода средств спецсчетов госпредприятий под общее

управление казначейства (начало 2016 года) и формирования нормативной правовой базы, регулирующей данные аспекты (середина 2016 года). По сути, первым нормативным правовым актом в данной сфере стал «Временный порядок о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства», утвержденный Постановлением Совета Министров 31 мая 2016 года. В этот документ, просуществовавший до июля 2021 года, семь раз вносились изменения за три года (июль 2016 года, август 2016 года, декабрь 2017 года, ноябрь 2018 года, август 2019 года, ноябрь 2019 года и декабрь 2019 года) [96].

В период становления законодательства государственных тендерных закупок происходило поэтапное «регулирование» отдельных процессов закупок:

- создание институции внешнего регулирования (Временная комиссия по осуществлению закупок) из числа представителей надзорно-контролирующих и правоохранительных государственных структур;

- создание системы мониторинга сферы государственных тендерных закупок;

- создание Портала государственных закупок (электронная система документооборота с уполномоченным органом – Министерством экономического развития ДНР);

- создание системы подготовки кадров, обеспечивающих процессы государственных закупок;

- методическое обеспечение процессов документального оформления процедур закупок;

- привязка к предельно-допустимым ценам, устанавливаемым согласно Указу Главы ДНР от декабря 2015 года.

Недостатками этих этапов стали:

- дублирование бумажного и электронного документооборота между государственными заказчиками и уполномоченным органом в сфере государственных тендерных закупок;

- привязка ценообразования к предельно-допустимым ценам, строящимся на основе статистических данных по предыдущему периоду;

- необходимость постоянных запросов по допустимому уровню цены на товары, отсутствующими в перечне предельно допустимых цен;
- мониторинг, проводимый исключительно по принципу соблюдения требований к типовой документации и поступающим жалобам участников процедур;
- низкий уровень цифровизации системы.

В 2021 году, с принятием в ДНР Постановления Правительства «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых за бюджетные средства и средства от приносящей доход деятельности» (23 апреля 2021 г. № 25-9) [210], начался новый период в развитии государственных тендерных закупок.

На данном этапе была проведена децентрализация государственных тендерных закупок. Из общей системы была выведена сфера обеспечения безопасности (оборона, государственная безопасность, правоохранительная деятельность, юстиция, гражданская оборона, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий). Остальные государственные тендерные закупки передаются в управление профильных министерств (от нормативного регулирования процесса планирования до отчетности по процедурам). Создается Электронная торговая площадка и институция, обеспечивающая ее функционирование – Государственное учреждение «Служба государственного заказа». Все государственные тендерные закупки переводятся в электронный формат на базе созданной торговой площадки. При этом все нормы действующего до 1 июля 2021 года Временного порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и связанные с ним подзаконные нормативные правовые акты, были отменены, в том числе, регулирующие вопросы мониторинга, подготовки кадров, регулирования цен и планирования государственного заказа.

Основными недостатками данного этапа стали:

- отмена внешнего регулирования государственных тендерных закупок;
- прекращение мониторинга государственных тендерных закупок;

– недостаточное техническое обеспечение государственных заказчиков для работы на электронной торговой площадке.

Таким образом, назрела необходимость в урегулировании данных вопросов на законодательном уровне. В результате был подготовлен Проект Закона «О системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 1132-КД, концепция которого базируется на положениях Федерального закона Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что соответствует избранному Донецкой Народной Республикой курсу на гармонизацию собственного законодательства с законодательством Российской Федерации. Однако, данный законопроект до сих пор не принят [214].

Тем не менее, нормативно-правовое сопровождение функционирования системы не является единственной проблемой управления государственными тендерными закупками. Базовая проблема состоит в отсутствии комплексного научно обоснованного методического подхода к его формированию. На это указывают проблемы, выявленные в результате анализа этапов развития государственных тендерных закупок ДНР. Такой подход должен базироваться на выделении в структуре системы государственных тендерных закупок двух взаимосвязанных подсистем и учете специфики государственного рынка товаров и услуг.

Спецификой государственных тендерных закупок являются нарушения, присущие в подобных закупках любой страны мира без исключения независимо от уровня ее социально-экономического развития. Основными из них выступают финансовые нарушения. Это закупка товаров и услуг по ценам выше рыночных, закупка некачественных товаров, нецелевое использование госбюджетных средств, коррупционные проявления – от лоббирования интересов на высшем государственном уровне до «откатов» государственным заказчикам и их представителям (членам тендерных комитетов, принимающим решения о присуждении победы в тендере).

Нивелировать возникновение финансовых нарушений представляется возможным за счет совершенствования механизма государственных тендерных закупок – совокупности инструментария по отбору и определению лучшего поставщика с государственного рынка товаров и услуг на государственный тендерный рынок, который направлен на их закупку в требуемом объеме и необходимого качества по приемлемой цене.

Противоречия в системе государственных тендерных закупок также обусловлены нарушением обратной связи в самой системе. Эту обратную связь могут обеспечить организации инфраструктуры, представляющие интересы государственных заказчиков, но в самом механизме государственных тендерных закупок участие не принимающих. В этом случае заинтересованность в результате закупки такие организации иметь не будут, а, следовательно, решается частично проблема коррупционной составляющей системы государственных тендерных закупок.

Само же взаимодействие между управляющей и управляемой подсистемами должно обеспечиваться через коммуникативные механизмы. Целесообразным также является включение в управление государственными тендерными закупками функции мотивации. Данное утверждение базируется на участии в процедуре выбора участника государственных тендерных закупок, предоставившего наилучшее предложение и объявлении его победителем процедуры закупки тендерным комитетом, формируемым государственным заказчиком. Мотивация должна реализовываться через механизм материального стимулирования членов тендерных комитетов за счет сэкономленных бюджетных средств в результате проведения процедур государственных тендерных закупок.

Для снижения коррупции процесс управления государственными тендерными закупками необходимо дополнить регулирующим механизмом. При этом «команда на регулирование» должна исходить от управляющей системы. Методы механизма регулирования должны быть направлены на подбор наилучших сочетаний элементов управления системой государственных тендерных закупок и

их взаимодействия, а также подвижного равновесия. Очевидно, в этом механизме должны быть предусмотрены антикоррупционные методы и инструменты.

Государственные закупки являются отправной точкой антикоррупционных инициатив, где существует ряд практических инструментов, международных стандартов и передовой практики, доступных для пресечения коррупции в сфере закупок. Основные подходы к пресечению коррупции в сфере государственных тендерных закупок:

1. Сильная законодательная база. Правовые рамки, в которых осуществляются закупки, определяются национальным и международным законодательством, имеющим обязательную силу для страны. В последние годы целый ряд региональных и международных договоров о борьбе с коррупцией, таких как Конвенция ООН против коррупции, установили согласованные на международном уровне стандарты, которые можно использовать в качестве ориентира.

2. Прозрачность. Всем сторонам необходимо обеспечить легкий доступ к информации на протяжении всего процесса государственных тендерных закупок, особенно в отношении тендерных возможностей, критериев отбора, процессов оценки, процессов присуждения и обоснования решения, условий контракта и последующих поправок, выполнения контракта и роли посредников, среди прочего.

3. Использование технологии играет важную роль в повышении прозрачности и ограничении уровня участия отдельного сотрудника в этом процессе. В частности, электронные закупки могут способствовать улучшению доступа к рынкам и конкуренции и снижению коррупционных рисков путем облегчения доступа к информации посредством онлайн-публикаций, стандартизации и рационализации процессов, а также облегчения контроля и надзора за циклом государственных тендерных закупок.

4. Хорошее управление персоналом и процессами государственных тендерных закупок. Должностные лица по закупкам должны соответствовать высоким профессиональным стандартам знаний, навыков и добросовестности.

Адекватное вознаграждение, основанные на заслугах процессы найма и регулярное обучение должностных лиц по закупкам могут способствовать продвижению высоких стандартов профессионализма. Процессы закупок также должны управляться профессионально таким образом, чтобы гарантировать, что государственные средства используются при закупках в соответствии с намеченными целями. Этого можно достичь, в частности, с помощью долгосрочного планирования проектов и ресурсов, консультаций с общественностью по крупным проектам закупок, разделения ключевых функций, прозрачного и всеобъемлющего бухгалтерского учета и надежных систем отчетности на всех этапах процесса найма.

5. Предотвращение неправомερных действий. Добросовестности должностных лиц, занимающихся закупками, можно способствовать путем принятия и обеспечения соблюдения кодексов поведения и положений о конфликте интересов.

6. Договоры о честности. Участвующие в торгах компании и должностные лица по закупкам могут взять на себя обязательство воздерживаться от взяточничества и предотвращать коррупцию, подписав пакт о добросовестности в качестве инструмента для создания равных условий в процессе государственных тендерных закупок.

Для реализации механизма регулирования необходима соответствующая система мониторинга, где контрольная деятельность, направленная на обеспечение прозрачности системы государственных закупок, является основой эффективной системы закупок. Это обусловлено тем, что заказчики и участники торгов, как правило, проинформированы о плановом и постоянном проведении мониторинга со стороны контролирующих органов государственного управления.

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. Поэтому 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 государственных тендерных закупок.

Законодательство в сфере государственных тендерных закупок Донецкой Народной Республики изменяется достаточно динамично. Это влечет за собой перманентное внесение корректив в процедуры государственных тендерных закупок. Поэтому процедуры контроля государственных тендерных закупок должны осуществляться по направлениям, согласно базовым принципам самих государственных тендерных закупок: подотчетности, честности, прозрачности, конкуренции, экономичности, эффективности, пропорциональности, равенства, стабильности и исполнения.

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 её достоверности в договоре с победителем процедур государственных тендерных закупок [217].

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 [217].

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 [217].

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 государственных тендерных закупок (рисунок 5.1).

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.

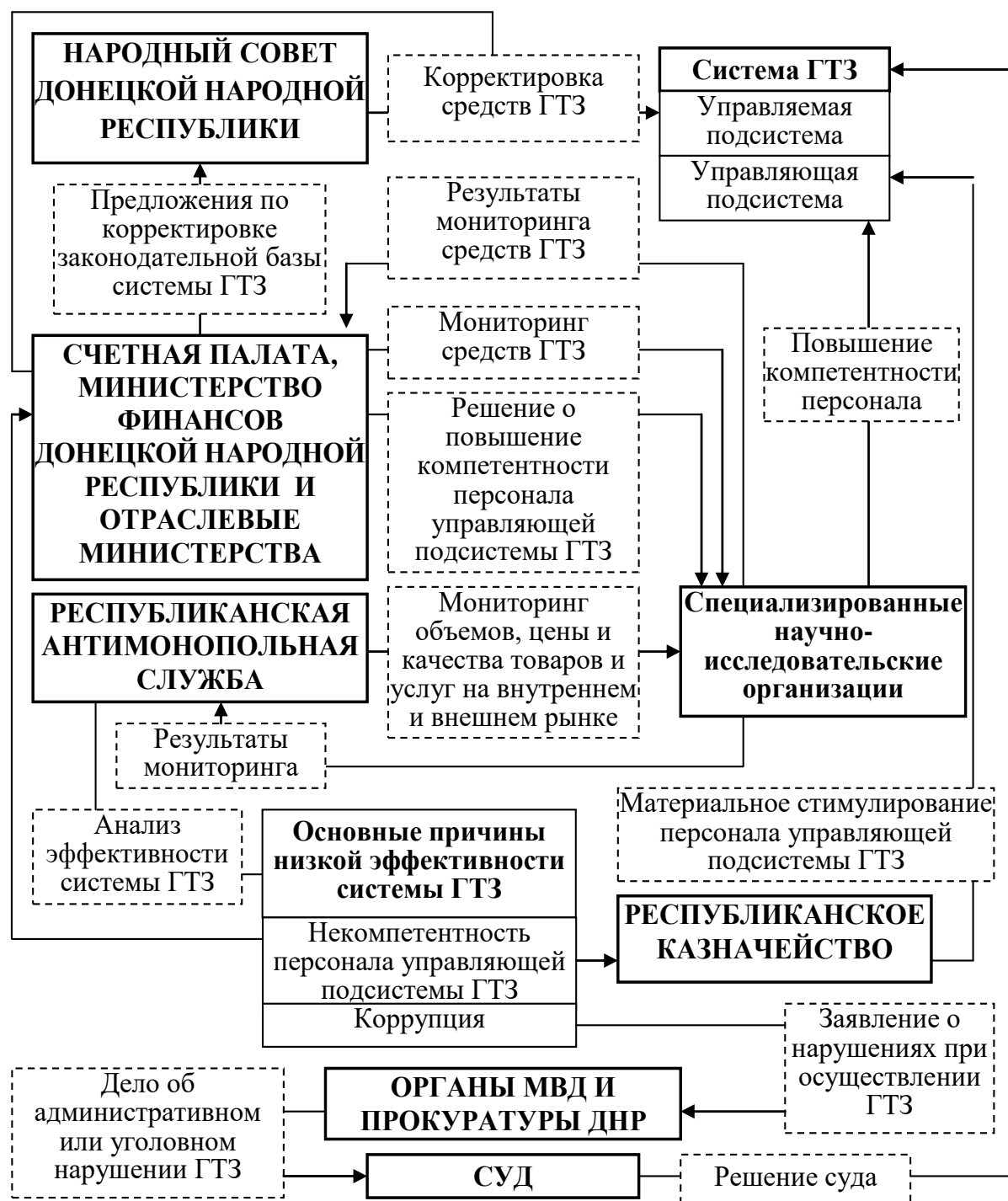


Рисунок 5.1 – Механизм регулирования системы государственных тендерных закупок [разработано автором]

Например, в среднем за год в Донецкой Народной Республике фиксируется около 175 нарушений требований по предоставлению и обнародованию планов закупок на бюджетный период, в части применения и соблюдения заказчиками

законодательных норм в сфере закупок. Наиболее частыми из которых является несоблюдение утвержденных типовых форм документов, являющихся обязательными при проведении закупок, и трудности в определении заказчиками сроков по обнародованию информации о закупках, нарушения, связанные с рассмотрением и оценкой предложений участников в рамках процедуры открытого конкурса [90-92; 259]. Очевидно, это препятствуют эффективному осуществлению государственных тендерных закупок.

На основе анализа результатов мониторинга государственных тендерных закупок, проводимого Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики, сравнения механизма государственных тендерных закупок с механизмом государственных тендерных закупок Российской Федерации (таблица 5.5), структуры субъектов государственных тендерных закупок (таблица 5.6) и поставщиков на государственный тендерный рынок Донецкой Народной Республики и Российской Федерации (таблица 5.7), а также разработанных методологических основ управления государственными тендерными закупками обоснованы основные направления совершенствования управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике.

Для профильных сфер обороны, безопасности, гражданской обороны и прочих отраслей экономики Донецкой Народной Республики целесообразно использовать распределительную форму организации управления государственных тендерных закупок.

Здесь каждый государственный заказчик проводит собственную государственную тендерную закупку самостоятельно, а консолидированные закупки и общее управление сосредотачиваются в едином закупочном центре (рисунок 5.2) это обеспечит сохранение высокого уровня конкуренции и снижение коррупционных потерь. целесообразным является включение в управление государственными тендерными закупками функции мотивации. Это обеспечит сохранение высокого уровня конкуренции и снижение коррупционных потерь.

Таблица 5.5 – Анализ соответствия механизмов государственных тендерных закупок ДНР и РФ [разработано автором на основе [209-211]]

Методы ДНР	Методы РФ	Вывод	Инструменты ДНР	Инструменты РФ
–	запросы котировок	не предусмотрен законодательством ДНР	Постановление Правительства ДНР от 23 апреля 2021 г. № 25-9 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых за бюджетные средства и средства от приносящей доход деятельности»	Закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
запрос предложений	запрос предложений	идентичны по содержанию		
конкурс	конкурс	идентичны по содержанию		
аукцион	аукцион	идентичны по содержанию		
–	закрытый аукцион	не предусмотрен законодательством ДНР		
–	закрытый конкурс	не предусмотрен законодательством ДНР		
–	закрытый конкурс с ограниченным участием	не предусмотрен законодательством ДНР		
–	закрытый двухэтапный конкурс	не предусмотрен законодательством ДНР		

Таблица 5.6 – Субъекты государственных тендерных закупок ДНР и РФ [разработано автором на основе [209-211]]

Заказчики ДНР	Заказчики РФ	Управляющие органы государственной власти ДНР	Управляющие органы государственной власти РФ	Вывод
1	2	3	4	5
<p>Государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом, организация, учреждение, зарегистрированные на территории Донецкой Народной Республики</p>	<p>Государственные заказчики*</p>	<p>Правительство Донецкой Народной Республики; Государственные органы, государственные корпорации, государственные концерны, трансграничные концерны, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления – ведомственный контроль за соблюдением законодательства; Финансовый контроль за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов – Республиканское казначейство Донецкой Народной Республики,</p>	<p>Федеральное казначейство – функционирование электронных площадок; Министерство финансов Российской Федерации - регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; Федеральная антимонопольная служба - осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а</p>	<p>Функционирование электронных торговых площадок в ДНР передано государственному предприятию (одна из форм ГЧП); В ДНР – отсутствует орган государственного управления, отвечающий за мониторинг государственных тендерных закупок</p>

Продолжение таблицы 5.6

1	2	3	4	5
		Счетная палата Донецкой Народной Республики; Республиканская антимонопольная служба – рассмотрение жалоб и нарушений в сфере государственных тендерных закупок;	также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	
Территориальные, структурные подразделения государственных органов управления, а также органы местного самоуправления	Муниципальные заказчики**		Соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ	
Бюджетные учреждения в случае осуществления закупки товаров, работ и услуг за счет средств от приносящей деятельности	Компании, которыми государство владеет на 100%	ГУ «Служба государственного заказа» - функционирование электронной торговой площадки (ЭТП)	Определяется ведомственной принадлежностью компании	
Заказчики независимо от организационно-правых форм и форм собственности в случае осуществления закупки товаров, работ и услуг за счет бюджетных средств	Компании, которыми государство владеет не менее, чем на 50%			

*Государственные заказчики - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации;

**Муниципальные заказчики – муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования

Таблица 5.7 – Поставщики товаров и услуг на государственный тендерный рынок ДНР и РФ [разработано автором]

ДНР	РФ	Специфика участия в государственных тендерных закупках
<p>Нет деления (любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, физическое лицо-предприниматель, зарегистрированные на территории Донецкой Народной Республики)</p>	<p>Крупные предприятия</p>	<p>Возможности поиска заказов через специализированные платформы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - единая информационная – Портал госзакупок; - на закупку до 500 тыс. руб. – Витрина закупок малого объема на Цифровой платформе МСП РФ; - территориальный центр – Региональные многофункциональные центры (МФЦ)
	<p>Малые и средние предприятия</p>	<p>Участие в открытых формах государственных тендерных закупок (запросы котировок, запросы предложений, конкурсы и аукционы) через 8 (восемь) электронных торговых площадок</p>



Рисунок 5.2 – Рекомендуемая организация управления государственными тендерными закупками в Донецкой Народной Республике [разработано автором]

Согласно действующему законодательству сегодня государственный надзор (контроль) в сфере закупок в пределах их полномочий осуществляется Уполномоченным органом, органами государственной контрольно-ревизионной службы, Государственной казначейской службой, Антимонопольным комитетом, а также Счетной палатой и правоохранительными органами, в пределах полномочий, определенных Конституцией и законами Донецкой Народной Республики, выполняющих соответствующие функции.

Однако реализация задач контроля в сфере государственных тендерных закупок нереальна без мобилизации финансовых, трудовых, интеллектуальных и

других ресурсов общества в целом. Неудовлетворительное состояние системы государственных тендерных закупок в настоящее время только подчеркивает остроту проблемы недостаточной эффективности организаций, осуществляющих государственный контроль в данной сфере деятельности. Решению обозначенной проблемы может способствовать внедрение общественного контроля, как элемента обратной связи между субъектами системы управления государственными тендерными закупками и ее внешним регулированием.

Нельзя не согласиться с мнением А.А. Плотникова, отмечающего, что «...В научной литературе сформировались различные подходы к пониманию сущности и основных параметров общественного контроля деятельности органов власти. Однако, при всех разногласиях, абсолютное большинство современных исследователей разделяют мнение, что общественный контроль – это деятельность, прежде всего, институтов гражданского общества и отдельных граждан, направленная на установление соответствия действий органов государственной власти нормам законодательства и потребностям и интересам общества, а также на корректирование выявленных отклонений. При этом, корректирующая функция может осуществляться посредством обращения к уполномоченным государственным органам или к общественному мнению» [242, с. 97].

Субъектами такого контроля являются общественные объединения, политические партии, профессиональные союзы, кооперативные, молодежные и другие организации, органы общественной самоорганизации, трудовые коллективы, а также отдельные граждане. Понятно, что контрольные полномочия данных субъектов не носят юридически властного характера, ведь все они выступают от имени общественности, а не государства. Поэтому для общественного контроля характерно предупреждение нарушений законности в сфере исполнительной власти посредством применения мер общественного воздействия.

К особенностям общественного контроля обычно относят следующие: осуществляется гражданами и их объединениями; объектом контролируется деятельность органов публичного управления, государственных предприятий и

учреждений, их должностных лиц; применяются меры общественного воздействия; имеет профилактическую и правоохранительную направленность; осуществляется во взаимодействии с другими средствами обеспечения законности.

В соответствии с Конституцией Донецкой Народной Республики и Российской Федерации граждане имеют право участвовать в управлении государственными делами. Теоретически и практически это предусматривает возможность осуществления общественного контроля деятельности органов государственного управления, государственного аппарата и должностных лиц.

В сфере государственных тендерных закупок общественный контроль обеспечивается через свободный доступ ко всей информации относительно их проведения, которая подлежит обнародованию в соответствии с базовым законом. При этом государственные заказчики, участники процедур закупок и Уполномоченный орган должны способствовать привлечению общественности к осуществлению контроля в сфере государственных тендерных закупок в соответствии с законодательством.

В то же время граждане, общественные организации и их союзы не имеют права вмешиваться в деятельность уполномоченного органа и процедуру определения государственным заказчиком победителя торгов. Во время проведения процедуры раскрытия предложений на конкурсных торгах имеют право присутствовать представители средств массовой информации, чей беспрепятственный доступ обязаны обеспечить государственные заказчики.

В то же время есть вопросы, которые реализуются менее активно, в частности это касается деятельности местных органов исполнительной власти, большинство из которых только начинают необходимую работу по внедрению инициативы.

Детальный анализ действующего законодательства и практического опыта показывает, что на данный момент можно найти лишь некоторые признаки решения данной проблемы. Не должным образом раскрыты содержание правового феномена общественного контроля, отсутствие законодательной характеристики его механизма и рекомендательный характер указывают на декларативность задач институтов гражданского общества.

Сегодня условия, в которых развиваются отношения организаций гражданского общества и органов государственной власти, желают лучшего: органы власти зачастую не желают «делиться властными ресурсами», еще не изжиты патерналистские настроения, как политических деятелей, так и государственных служащих, а также иждивенческие представления представителей организаций гражданского общества об обязанности государственных структур. Последние по-прежнему часто рассматривают общественность как объект управления, за которым нужно следить, организовывать и контролировать. Фактически, в целом, речь идет о неготовности власти к взаимодействию с организациями третьего сектора, который не воспринимается ею в качестве реальной общественной силы и партнера. В то время как лидерами организаций гражданского общества недостаточно осознается сила взаимной поддержки, сплоченности в отношениях с властью.

Основной проблемой функционирования организаций общественного контроля выступает их разрозненность, вызванная нежеланием взаимодействия с представителями органов государственного управления и с другими организациями, опосредованно участвующими в выполнении функций общественного контроля в направлении получения консультационной, правовой и информационной помощи, а также содействия по направлению повышения квалификации.

В результате главной проблемой становится проблема институционализации и профессиональной неподготовленности многих организаций гражданского общества. Она обуславливает слабость их влияния на государственные структуры, не способствует совместному с властью выполнению серьезных задач.

Таким образом, можно выделить следующие основные направления в решении проблемы развития системы контроля в сфере государственных тендерных закупок со стороны органов государственной власти:

1. Обеспечение независимости органов общественного контроля в отношении органов государственной власти. Решение этого вопроса особенно актуально для сферы государственных тендерных закупок.

2. Нормативное правовое закрепление функционала общественного контроля в сфере государственных тендерных закупок. Установление случаев обязательного наличия у государственных заказчиков решений, выносимых по результатам общественного контроля (государственные тендерные закупки, имеющие высокую социально-экономическую значимость), механизмов и инструментария его проведения.

3. Обязательность учета органами государственной власти замечаний и предложений, высказанных структурами общественного контроля.

4. Огласка результатов проводимого общественного контроля с указанием причин, вызвавших необходимость такого контроля и предоставлением развернутой информации о практической реализации рекомендаций, вынесенных институтами общественного контроля.

5. Осведомленность правящей элиты и граждан относительно необходимых знаний о сущности, способах, методах, формах, механизмах и инструментах общественного контроля.

6. Иерархическая взаимосвязь институтов общественного контроля с определением единственной организации (Общественная палата), обеспечивающей взаимодействие как между организациями инфраструктуры, так и представляющая интересы поставщиков на государственный тендерный рынок.

Очевидно система общественного контроля должна использовать цифровые технологии в сфере публичных закупок. С 2019 года Главным управлением по вопросам внутреннего рынка, промышленности, предпринимательства и малого и среднего бизнеса ЕС ведется исследования новых цифровых технологий в сфере публичных закупок, которые представляется возможным имплементировать в Донецкой Народной Республике. В этом исследовании представлены данные, как государственные органы во всем мире используют новые технологии при закупке товаров и услуг, таких как Интернет вещей, роботизация и киберсистемы, искусственный интеллект, большие данные, безбумажные технологии, облачные вычисления, мобильные технологии, технологии идентификации, блокчейн и т.п.

Примеры цифровых технологий, используемых в конкурсных закупках, представлены в таблице 5.8.

Таблица 5.8 – Примеры цифровых технологий, используемых в сфере контрактных закупок [составлено автором на основе [372]]

Цифровые технологии (направление)	Страна	Краткое описание
Категории товаров	Южная Корея	Годовой прогноз спроса на товары от государственных органов, основываясь на исторических данных о закупках
Категории государственных расходов	Финляндия	Загрузка данных электронного выставления счетов из государственной системы на портале открытых данных
Код CPV	Украина	Правильный код CPV во избежание коррупционного риска
Чатбот	Великобритания	Чатбот умеет обрабатывать письменные запросы пользователей и направлять их в соответствующие подразделения
Чатбот	США	Автоматизированная обработка ботами цен из данных контрактов
Панель цен	Бельгия	Анализ исторических цен из данных контрактов
Панель цен	Бразилия	Цены анализируются с помощью фильтров по описанию товара и услуги
Интеллектуальная автоматизация	Финляндия	Автоматизированная обработка ботами счетов-фактур и ведение реестров поставщиков

С учетом результатов опроса государственных заказчиков и опыта внедрения цифровых технологий в европейских странах предложены такие направления цифровизации государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике:

1. Внедрить электронные формы таких документов, как тендерная документация, договор о закупке (шаблоны с полями выбора опций).
2. Сузить точки соприкосновения для исключения повтора информации в шаблонах электронных документов.
3. Обеспечить автоматическое предупреждение о рисках на этапах планирования закупок и выполнения договора.

Кроме того, необходимо возобновление работы Электронной торговой площадки и дальнейшее расширение сервиса осуществления государственных тендерных закупок через Электронную торговую площадку путем добавления механизма по проведению запроса ценовых предложений в электронной форме.

Текущий порядок проведения процедуры запроса ценовых предложений предполагает обмен информацией между государственным заказчиком (покупателем) и поставщиками на государственный тендерный рынок (поставщиками-продавцами, подрядчиками, исполнителями) в бумажном виде и автоматизированную работу государственного заказчика по поиску и привлечению поставщиков на государственный тендерный рынок, поскольку работа по поиску поставщиков, на данный момент, не предоставляет ни профильное министерство, ни сервисы Электронной торговой площадки, несмотря на то, что в функциях меню личного кабинета государственного заказчика такая возможность предусмотрена, но отражает лишь тех поставщиков, с которыми данный государственный заказчик уже взаимодействовал (Приложение Ж).

Внедрение механизма электронного запроса ценовых предложений с применением автоматических электронных рассылок и уведомлений упростит как работу государственных заказчиков по поиску участников и анализу их предложений, так и работу участников по поиску интересующих процедур и рынков сбыта.

Выводы к главе 5

Мониторинг государственных тендерных закупок следует рассматривать как процесс систематического, непрерывного, постоянного и регулярного предварительного контроля для отслеживания негативных изменений количественных и качественных параметров организации и проведения таких закупок. Сущность такого мониторинга как процесса проявляется в логической последовательности этапов сбора данных, их систематизации, обработки, архивации, анализа, прогнозирования и предоставления полученных результатов участникам государственного рынка тендерных закупок и внешним органам государственного регулирования системы государственных тендерных закупок.

Сущность мониторинга как системы определяется его структурой. В случае внутреннего мониторинга субъектом управления выступает распорядитель рынка государственных тендерных закупок, а объектом управления – поставщики товаров и услуг, их заявки, процедуры и результаты торгов, а также государственные заказчики. В случае внешнего мониторинга системы государственных тендерных закупок субъектами управления являются соответствующие органы государственного регулирования, а объектом мониторинга системы управления государственными тендерными закупками. В любом случае субъект и объект мониторинга взаимосвязаны соответствующим механизмом, включающего методы и инструменты его проведения.

Концептуально объекты мониторинга определяются следующими направлениями его проведения, как: мониторинг преддоговорной стадии, спецификации заказа и заключения контракта на проведение государственных тендерных закупок, мониторинг проведения торгов и их конечных результатов, мониторинг мошенничества и ИТ-мониторинг электронных торговых площадок.

Процесс мониторинга концептуально должен включать проведение комплекса процедур надзорно-проверочной направленности, мероприятия по

фиксации и подтверждению данных о проводимых процедурах закупки на государственном тендерном рынке, оценку эффективности проводимых операций в сфере государственных тендерных закупок и расходования государственных средств, а также установление фактов обоснованности и законности действий участников этого рынка, в том числе, связанных с заключением и исполнением государственного контракта.

Поскольку мониторинг является предварительной формой контроля, то он должен осуществляться по принципам: подотчетность, честность, прозрачность, конкуренция, экономичность, эффективность, пропорциональность, равенство, стабильность и исполнение. На их основе следует концептуально определять направления процедур контроля. Таковыми выступают контроль соблюдения законодательства, действий и документального оформления процесса государственных тендерных закупок, соблюдения нормативной базы, сроков и затрат на осуществление закупки, оптимального соотношения цены и качества, обусловленности предмета закупок и стоимости договора, случаев исключений, внутренних должностных инструкций и полномочий а также контроль реализации норм законодательства о государственных закупках, возникающих в них противоречий, применения регулирующих механизмов и корректирующих мероприятий.

Интеграция системы государственных тендерных закупок Донецкой Народной Республики в систему таких закупок Российской Федерации требует устранения несоответствий, которые выявлены на основе концептуальных процедур контроля. Таковым является отсутствие некоторых методов в механизме проведения государственных тендерных закупок. А именно, отсутствие запросов котировок, закрытого аукциона и закрытого конкурса, в том числе с ограниченным участием и двухэтапного конкурса, что не предусмотрено в законодательстве Донецкой Народной Республики.

Для профильных сфер обороны, безопасности, гражданской обороны и прочих отраслей экономики Донецкой Народной Республики целесообразно использовать распределительную форму организации управления

государственными тендерными закупками. Необходимо, чтобы каждый государственный заказчик проводил собственную тендерную закупку самостоятельно, а консолидированные закупки и общее управление государственными тендерными закупками сосредотачиваться в едином закупочном центре. Это обеспечит сохранение высокого уровня конкуренции и снижение коррупционных потерь. Целесообразно включение в управление государственными тендерными закупками функции мотивации.

При мониторинге государственных тендерных закупок следует сопоставлять цены на самые распространенные виды товаров и услуг на внешнем рынке и государственном тендерном рынке в предложениях поставщиков. Необходимо осуществлять контроль соблюдения сроков осуществления платежей и количества договоров, не зарегистрированных в Республиканском казначействе, с указанием причин отказа в регистрации обязательств. Также следует осуществлять внешний мониторинг процедуры контроля качества и приемки товаров и услуг, которая влияет на эффективность системы управления государственными тендерными закупками. Кроме того, необходимо возобновить работу Электронной торговой площадки, интегрировав ее с веб-порталами уполномоченных органов государственной власти.

Полученные в пятой главе научные результаты и практические рекомендации по совершенствованию государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике опубликованы в работах [165; 167; 175; 182; 184; 189; 191; 194].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Диссертация связана с решением актуальной научно-прикладной проблемы повышения эффективности государственных тендерных закупок. Для этого разработаны и научно обоснованы методологические основы управления таким видом закупок и практические рекомендации по их реализации. Полученные результаты подтверждают гипотезу исследования и позволяют сформулировать следующие выводы, имеющие теоретическое и прикладное значение:

1. На основе обобщения существующих в теории и практике дефиниций в сфере закупки товаров и услуг за бюджетные средства на конкурсной основе обоснована целесообразность использования понятий «государственный тендерный рынок», «государственные тендерные закупки», «механизм государственных тендерных закупок», «потребительская цена государственных тендерных закупок».

Под государственным тендерным рынком следует понимать совокупность экономико-правовых отношений в сфере обмена, определяемых органами государственного управления между государственными заказчиками и поставщиками по поводу конкурсного допуска на него и перехода прав собственности на товар или услугу. Государственные тендерные закупки – как закупки товаров и услуг за государственные бюджетные средства на конкурсной основе. Механизм государственных тендерных закупок – как совокупность структурных элементов, процессов и функций, связанных в систему отбора и определения лучшего поставщика на государственном тендерном рынке. Понятие потребительской цены государственных тендерных закупок расширено понятием жизненного цикла, а составляющая качества дополнена характеристикой квалификации поставщика товара или услуги.

Уточнена специфика государственного тендерного рынка, которой являются финансовые нарушения. Они обусловлены ограниченностью рынка, авторитарностью и недостаточной компетентностью персонала системы управления государственными тендерными закупками.

2. Традиционно система управления государственными тендерными закупками включает управляющую и управляемую подсистему, связанные

механизмом управления. Ее спецификой является наличие внешнего регулирования в форме упорядочения, выверки, контроля и установления правил государственных тендерных закупок. Общими критериями оценки государственных тендерных закупок выступают качество, цена и объем закупки товаров и услуг. В условиях многокритериальности выбор рационального варианта закупки целесообразно осуществлять с помощью одного обобщенного показателя, рассчитанного методом многомерных сравнений.

3. Усовершенствованный способ оценки государственных тендерных закупок в механизме государственных тендерных закупок сочетает процедуру отбора поставщиков на государственный тендерный рынок, базирующуюся на оценке результативности государственных тендерных закупок, и процедуру определения победителя государственных тендерных закупок, базирующуюся на оценке ее эффективности.

4. Обосновано, что в случае государственных тендерных закупок наиболее целесообразно использовать распределительную форму организации управления государственными тендерными закупками, как рациональную комбинацию централизованной и децентрализованной формы. Она сочетает уполномоченных органов государственной власти в профильных сферах и отраслях экономики вместе с тендерными комитетами государственных заказчиков, которые согласуют с ними процедуры и технологии государственных тендерных закупок. Спецификой ее функционирования является наличие организаций инфраструктуры, представляющих интересы государственных заказчиков, но здесь форма организации управления должна быть централизованной.

5. Установлено, что для разрешения противоречий между интересами субъектов управления государственными тендерными закупками и поставщиками товаров и услуг по поводу допуска на государственный тендерный рынок, определения победителя конкурса государственных тендерных закупок, качества, объема и потребительской цены товаров и услуг целесообразно использовать институционально-правовой, организационно-экономический и информационный коммуникативные механизмы системы управления государственными тендерными закупками, входящие в механизм государственных тендерных закупок.

Доказано, что назначение коммуникационных механизмов состоит в выведении процедуры подготовки к проведению государственных тендерных закупок из пассивной стадии к активному поиску на внутреннем и внешнем рынке поставщиков товаров и услуг как способа повышения конкуренции на государственном тендерном рынке и основой для мотивации представителей уполномоченных органов государственной власти и тендерных комитетов, в котором сочетаются принудительные методы государства и материальная мотивация со стороны поставщиков товаров и услуг.

6. Аргументировано, что основными принципами организации механизма государственных тендерных закупок являются конкуренция и открытость государственного тендерного рынка, результативность и эффективность управления государственными тендерными закупками. Его структура представляет собой совокупность традиционных функций менеджмента, процедур государственных тендерных закупок и технологий их выполнения, как соответствующих методов, реализуемых в определенной логической последовательности с помощью нормативно-правовой базы, регламентов и тендерной документации. Функционирование механизма государственных тендерных закупок представляет собой процесс реализации процедур государственных тендерных закупок с использованием соответствующих технологий.

7. Обосновано, что структура механизма государственных тендерных закупок требует конкретизации в части:

- процедуры подготовки к проведению государственных тендерных закупок, где традиционные технологии подготовки документации и объявления тендера дополнены технологией активного поиска поставщиков товаров и услуг, которая включает систему мониторинга внутреннего и внешнего рынка и их приглашение на государственный тендерный рынок;

- процедуры отбора поставщиков на государственный тендерный рынок, где технология их допуска, в отличие от существующих подходов, базируется на оценке результативности государственной тендерной закупки, при которой одновременно сравниваются качество и потребительская цена товара или услуги с эталонными значениями, требуемыми условиями тендера;

- процедуры определения победителя государственных тендерных закупок, которая, в отличие от существующих подходов, базируется на оценке ее эффективности, где качество и потребительская цена одновременно сравнивается с лучшими значениями на государственном тендерном рынке. Это позволяет усовершенствовать управление государственными тендерными закупками.

8. При отборе поставщиков товаров и услуг необходимо одновременно сравнивать качество и потребительскую цену товара или услуги с эталонными значениями, требуемыми условиями тендера, а при определении победителя тендера – с лучшими значениями на государственном тендерном рынке.

9. Целью внешнего регулирования системы управления государственными тендерными закупками является устранение отклонения фактической от потенциально возможной эффективности закупки товаров и услуг. Оно осуществляется органами государственной власти, как институциями, реализующими нормы права в сфере государственных тендерных закупок при помощи соответствующих механизмов, как средств управления.

10. Оценивать эффективность системы управления государственными тендерными закупками целесообразно путем сравнения фактической и потенциально возможной эффективности закупки товаров и услуг на государственном тендерном рынке, где их лучшие значения качества и цены определяются путем мониторинга на внутреннем и внешнем рынке при условии, что объемы поставки удовлетворяют условиям тендера. Функцию мониторинга целесообразно делегировать профильным и отраслевым Министерствам.

Разработанный методический подход к оценке эффективности системы управления государственными тендерными закупками, базирующийся на сравнении фактической и максимальной эффективности государственных тендерных закупок, в совокупности с усовершенствованным способом оценки государственных тендерных закупок позволяет оценить эффективность функционирования системы управления государственными тендерными закупками.

11. Основными концептуальными направлениями мониторинга являются: мониторинг преддоговорной стадии; мониторинг спецификации заказа и заключения контракта на проведение государственных тендерных закупок; мониторинг проведения торгов; мониторинг конечных результатов

государственных тендерных закупок; мониторинг мошенничества; ИТ-мониторинг государственных тендерных закупок. Процесс мониторинга должен осуществляться по следующим этапам: подготовительный; информационный; аналитический; принятия решений; публичный.

Основные принципами контроля государственных тендерных закупок являются подотчетность, честность, прозрачность, конкуренция, экономичность, эффективность, пропорциональность, равенство, стабильность и исполнение. В соответствии с ними основными направлениями контроля при мониторинге государственных тендерных закупок выступает контроль соблюдения законодательства в части: сбалансированности процедур государственных тендерных закупок; реализации честной государственной политики; прозрачности документального оформления государственных тендерных закупок; соблюдения нормативной базы, способствующей честной конкуренции; затрат государственных тендерных закупок; соотношения цены и качества товаров и услуг; соответствия предмета и стоимости договора; исключений для предметов закупок и отдельных видов процедур закупок; должностных инструкций и полномочий; практической реализации норм законодательства в сфере государственных тендерных закупок.

12. Для профильных сфер и отраслей экономики Донецкой Народной Республики рекомендуется использовать распределительную форму организации управления государственными тендерными закупками. При этом в управление государственными тендерными закупками необходимо включить функцию мотивации. При мониторинге государственных тендерных закупок следует сопоставлять цены на товары и услуги вне государственного тендерного рынка с ценами на государственном тендерном рынке, контролировать соблюдение сроков осуществления платежей и количество незарегистрированных в Республиканском казначействе договоров, эффективность администрирования договоров. Целесообразно углубить специализацию государственного контроля по отдельным закупочным процедурам и ИТ-контролю.

Направления дальнейших исследований будут связаны с разработкой методического инструментария организации системы мониторинга государственных тендерных закупок как основы роста эффективности государственных тендерных закупок.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдрахимов, Д.А. Пути формирования нормативно-правовой базы проведения конкурсов / Д.А. Абдрахимов // Конкурсные торги. – 1999. – Январь. – С. 34-38.
2. Абрамова, О.Ф. Исследование бизнес-процесса проведения тендера и его анализ [Электронный ресурс] / О.Ф. Абрамова, В.В. Котов // Бизнес и дизайн ревю. – 2021. – № 3 (23). – Режим доступа: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_46499376_60266244.pdf. – Дата обращения: 01.10.2021. – Загл. с экрана.
3. Авакян, А.М. Понятие «договор» в гражданском праве и законодательстве / А.М. Авакян // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2021. – № 7. – С. 53-55.
4. Александрова, Ю.С. Метод тендерного ценообразования [Электронный ресурс] / Ю.С. Александрова // Образовательный портал «Справочник». – Режим доступа: https://spravochnick.ru/cenoobrazovanie_i_ocenka_biznesa/metod_tendernogo_cenoobrazovaniya/. – Дата обращения: 01.06.2022. – Загл. с экрана.
5. Алексеев, А.В. Организационно-экономический механизм внедрения технологий искусственного интеллекта в России / А.В. Алексеев // Новые технологии. – 2020. – № 3. – С. 89-98.
6. Алтай, А. Актуальные вопросы государственных закупок и система государственных закупок в Республике Казахстан / А. Алтай // Сравнительное право и проблемы частноправового регулирования в России и зарубежных странах : сборник статей Международной научно-практической конференции, Москва, 22 января 2016 года / Российский университет дружбы народов. – Москва: Российский университет дружбы народов, 2016. – С. 133-139.
7. Ангелина, И.А. Зарубежный опыт организации государственного

финансового контроля и возможности его применения в Донецкой Народной Республике / И.А. Ангелина, И.В. Попова // Среднерусский вестник общественных наук. – 2019. – Т. 14. – № 6. – С. 172-189.

8. Ангелина, И.А. Концептуальные основы процесса разработки и принятия управленческих решений / И.А. Ангелина, Е.С. Кожухова // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2022. – № 1. – С. 5-12.

9. Андерсон, Р.Д. Пересмотренное Соглашение ВТО о государственных закупках (GPA): значение для развития и возможности синергии с работой других организаций в этой области (Стамбул, 27-30 мая 2014 г.) [Электронный ресурс] / Роберт Д. Андерсон. – Режим доступа: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-robert-anderson-rus.pdf>.

10. Андрофагина, М.Н. Государственный оборонный заказ в структуре государственного спроса: современные реалии и перспективы развития / М.Н. Андрофагина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2014. – № 4 (53). – С. 9-12.

11. Андрофагина, М.Н. Федеральная контрактная система как элемент развития сферы государственных закупок / М.Н. Андрофагина // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2013. – № 3 (47). – С. 9-12.

12. Аношина, Ю.Ф. Аудит в сфере государственных закупок [Электронный ресурс] / Ю.Ф. Аношина, М.Г. Миргородская // Russian Journal of Management. – 2020. – Т. 8. – № 1. – Режим доступа: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/37645/view>. – Дата обращения: 03.06.2021. – Загл. с экрана.

13. Антимонопольное регулирование тендеров в странах СНГ / Аналитическая брошюра [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dentons.com/>. – Дата обращения: 29.01.2017. – Загл. с экрана.

14. Антипина, М.Г. Проблемы участия малого и среднего бизнеса в государственных закупках / М.Г. Антипина // Вестник магистратуры. – 2019. – №

12-1 (99). – С. 22-23.

15. Антошина, Ю.Ф. Первые итоги работы контрактной системы в Республике Башкортостан: проблемы и пути и решения / С.В. Новиков, Ю.Ф. Антошина, С.С. Новиков // Государственные и муниципальные закупки. – 2014. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 108-118.

16. Аристархова, М.К. Методика оценки эффективности исполнения государственного заказа / М.К. Аристархова, О.К. Зуева, А.Ю. Перевезенцева // Journal of new economy. – 2017. – № 1 (69). – С.47-62.

17. Артым, И. Содержание и методология понятия «эффективность государственного управления» / И. Артым // Эффективность государственного управления: Сборник научных работ. – 2002. – Вып. 1/2. – С. 21-26.

18. Артоболевский, И.И. Теория машин и механизмов / И.И. Артоболевский. – М.: Наука 1988. – 640 с.

19. Арутюнян, М.С. Государственные закупки как объекты финансово-правового регулирования / М.С. Арутюнян, О.Ю. Хисматуллин // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 11 (179). – С. 79-80.

20. Арыкбаев, Р.К. Оптимизация бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок / Р.К. Арыкбаев // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2007. – № 2 (37). – С. 222-226.

21. Астапович, О.Г. Современные международные тендеры: понятие, особенности, тенденции / О.Г. Астапович // Право. Экономика. Психология. – 2020. – № 1 (17). – С. 10-15.

22. Атаманчук, Г.В. Синергетические аспекты государственного управления. [Электронный ресурс] / Г.В. Атаманчук. – Режим доступа: <http://spkurdyumov.narod.ru/DZSAtamanchuk.htm>. – Дата обращения: 15.09.2019. – Загл. с экрана.

23. Аудит административной деятельности: Теория и практика / Пер. с англ. В. Шульга. – К.: Основы, 2000. – 190 с.

24. Афанасьев, М.В. Государственные закупки в рыночной экономике / М.В. Афанасьев, Н.В. Афанасьева, В.А. Кныш. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004. – 244 с.

25. Багиев, Г.Л. Организация предпринимательской деятельности: учеб. пособие / Г.Л. Багиев, А.Н. Асаул ; Под общей ред. проф. Г.Л. Багиева. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001. – 231 с.
26. Батенко, Л.П. Управление проектами: учеб. пособие / Л.П. Батенко, О.А. Загородних, В.В. Лищинская. – К.: КНЭУ, 2004. – 231 с.
27. Бахвалов, В.Л. Вопросы эффективного контроля в сфере государственных закупок / В.Л. Бахвалов // Бюджет. – 2019. – № 3. – С. 45-47.
28. Беганская, И.Ю. Тендер как механизм государственного управления бюджетными средствами / И.Ю. Беганская // Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 12: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 7-14.
29. Беганская, И.Ю. Формирование цены тендерного предложения участниками рынка государственных тендерных закупок / И.Ю. Беганская // Торговля и рынок. – 2022. – Вып. № 4 (64), том 1. – С. 55-61.
30. Безух, А. Защита от недобросовестной конкуренции как институт конкурентного права / А. Безух // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2001. – № 7. – С. 34-35.
31. Беленцов, В.Н. Ненаблюдаемые виды экономики: теневая экономика: препринт / В.Н. Беленцов, В.В. Дорофиенко, А.В. Родионов ; под редакцией Беленцова В.Н. – Донецк : Фолиант, 2020. – 100 с.
32. Беленцов, В.Н. Результативная эффективность социально-экономических систем: препринт / В.Н. Беленцов, А.В. Родионов, Н.А. Рытова; Минобрнауки ДНР, ГОУ ВПО «ДонАУиГС»; под общ. ред. В.Н. Беленцова. – Донецк: ООО «НПП «Фолиант», 2020. – 79 с.
33. Беленцов, В.Н. Теневая экономика и экономическое развитие общества: факторы и отраслевая структура / В.Н. Беленцов // Вестник Института экономических исследований. – 2019. – № 1 (13). – С. 67-74.
34. Белогурова, Е.Б. Обзор лучших региональных практик по контролю в сфере закупок / Е.Б. Белогурова // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2020. – № 59. – С. 28-35.

35. Белокрылова, О. Механизмы общественного контроля: направления повышения эффективности / О. Белокрылова // *Journal of Economic Regulation*. – 2017. – Т. 8. – № 3. – С. 57-70.

36. Бижоев, Б.М. Управление государственными и муниципальными закупками в контексте реализации национальных проектов: экономико-правовой анализ / Б.М. Бижоев, Ю.И. Обалева // *Baikal Research Journal*. – 2019. – Т. 10. – № 4. – С. 13.

37. Богославцева, Л.В. Объективная необходимость совершенствования финансового контроля государственных закупок / Л.В. Богославцева, А.О. Петренко // *Финансовые исследования*. – 2015. – № 3 – С. 174-181.

38. Борисова, Е.Р. Развитие законодательства о государственных закупках: теоретико-методологический аспект / Е.Р. Борисова // *Вестник Российского университета кооперации*. – 2018. – № 4 (34). – С. 4-6.

39. Борисова, Е.Р. Государственные закупки как элемент системы государственного регулирования социально-экономического развития / Е.Р. Борисова // *Вестник Российского университета кооперации*. – 2013. – № 4. – С. 10-13.

40. Борисова, Н.М. Комплексная оценка эффективности системы государственных заказов / Н.М. Борисова // *Теория и практика управления*. – 2010. – № 5. – С. 45-47.

41. Бочкова, С.С. Правовые требования к государственному контракту в сфере изменений законодательства о государственных закупках / С.С. Бочкова // *Вестник Московского государственного университета приборостроения и информатики. Серия «Социально-экономические науки»*. – 2014. – № 52. – С. 120-132.

42. Булдыгин, П.А. Оптимизация государственных закупок. Повышение качества поставляемых товаров и услуг / П.А. Булдыгин, М.Д. Фаткуллина // *Экономика и бизнес: теория и практика*. – 2019. – № 4-2. – С. 34-36.

43. Бусыгин, М.Э. Проблемы организации государственного контроля в государственных и муниципальных закупках / М.Э. Бусыгин // *Modern Science*. –

2020. – № 3-3. – С. 102-104.

44. В 2021 году завели более 800 дел из-за нарушений закона при госзакупках [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://otc.ru/blogs/novosti-zakupok/v-2021-godu-zaveli-bolee-800-del-iz-za-narushenij-zakona-pri-goszakupkah?utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru. – Дата обращения: 12.05.2022. – Загл. с экрана.

45. Величанский, В.А. Концепция построения эффективных информационных порталов / В.А. Величанский // Вестник Института экономических исследований. – 2017. – № 3 (7). – С. 130-138.

46. Веретенникова, А.Ю. Концепция институционального механизма в экономической теории / А.Ю. Веретенникова, Ж.К. Омонов // Журнал экономической теории. – 2017. – № 2. – С. 156-162.

47. Веретенникова, О.В. Подрядные торги в строительстве: процедура организации и проведения / О.В. Веретенникова, Н.В. Аракельянц // Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 14: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2019. – С. 178-189.

48. Вершинина, Е.С. Эффективность государственных закупок / Е.С. Вершинина // Молодой ученый. – 2015. – № 5. – С. 339-340.

49. Веселов, И.Г. Организация системы контроля в сфере государственных закупок / И. Г. Веселов // Молодой ученый. – 2021. – № 2 (344). – С. 246-249.

50. Вилков, Н.О. Государственные и муниципальные закупки: учеб. пособие / Н.О. Вилков, И.Н. Вилков. – Тюмень, 2007. – 136 с.

51. Внедрение лучших антикоррупционных практик и обмен опытом противодействия коррупции в России. Рекомендации и материалы российской подгруппы Целевой группы В20 по повышению прозрачности и противодействию коррупции. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.iblfrussia.o/upload/iblock/905/IBLF_rus_light.pdf. – Дата обращения: 01.07.2021. – Загл. с экрана.

52. Волкова, А.А. Государственные закупки: вопросы совершенствования

ценообразования / А.А. Волкова, Ю.А. Никитин, В.А. Плотников, К.А. Сергеев // Экономика и управление. – 2019. – № 8 (166). – С. 76-82.

53. Володенков, С.В. Роль информационно-коммуникационных технологий в современной политике / С.В. Володенков // Антиномии. – 2018. – Т. 18, № 2. – С. 69-86.

54. Воробьева, О.М. Анализ эффективности функционирования системы размещения заказов в Российской Федерации / О.М. Воробьева // Государственные и муниципальные закупки – 2009: сборник докладов. – М., 2010. – С. 18.

55. Восканян, Р.О. Противодействие коррупции в сфере госзакупок: европейский опыт и российская практика / Р.О. Восканян, В.Ю. Дроздов // Вестник СурГУ. – 2019. – Вып. 4 (26). – С. 28-33.

56. Временный порядок о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 31 мая 2016 г. № 7-2 (в редакции Постановления Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16 августа 2016 г. № 10-1 с изменениями и дополнениями от 07 декабря 2017 года № 16-28 и 14 ноября 2018 г. № 16-2). – Режим доступа: <http://mzdnr.ru/doc/postanovlenie-7-2>. – Дата обращения: 21.03.2019. – Загл. с экрана.

57. Гаджикеримов, З.М. Особенности организации подрядных торгов в строительстве / З.М. Гаджикеримов, А.М. Эсетова // РППЭ. – 2019. – № 5 (103). – С. 32-38.

58. Галицын, В.К. Системы мониторинга / В.К. Галицын. – К. : КНЕУ, 2000. – 232 с.

59. Гафурова, Г.Т. Управление государственными (муниципальными) закупками: учеб. пособие / Г.Т. Гафурова. – М.: ИНФРА-М, 2021. – 331 с.

60. Герасимов, Н.В. Экономическая система: генезис, структура, развитие / Н.В. Герасимов ; редкол.: Э.А. Лутохина [и др.]. – Минск: Навука і тэхніка, 1991. – 349 с.

61. Гербеева, Л.Ю. Роль института собственности в национальной экономике

- / Л.Ю. Гербеева, Ю.И. Коротченко // Вестник ОГУ – 2012. – № 13 (149). – С. 79-83.
62. 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. – С. 205-209.
63. Глоссарий: Статьи [Электронный ресурс] // Ua-Tenders.com – тендеры, закупки, торги. – Режим доступа: www.ua-tenders.com/rubrics/materials/1216557. – Дата обращения: 01.06.2014. – Загл. с экрана.
64. Головкина, Ю.М. Проблемы современной международной тендерной деятельности и методы их решения / Ю.М. Головкина ; науч. рук. Н.В. Серкова // Экономика России в XXI веке : сборник научных трудов XII Международной научно-практической конференции «Экономические науки и прикладные исследования», г. Томск, 17-21 ноября 2015 г. : в 2 т. – Томск : Изд-во ТПУ, 2015. – Т. 2. – С. 43-48.
65. ГОСТ ISO 9000-2011. Межгосударственный стандарт. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь [Электронный ресурс] / Введен в действие Приказом Росстандарта от 22.12.2011 № 1574-ст. // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <https://pravo.edusite.ru/GOST-ISO-9000-2011.pdf>. – Дата обращения: 13.02.2017. – Загл. с экрана.
66. Государственное агентство электронных закупок Латвии / Официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.cfla.gov.lv/en>. – Дата обращения: 01.06.2014. – Загл. с экрана.
67. Государственное управление путей сообщения Швеции / Официальный сайт Trafikverket.se (Swedish) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.trafikverket.se/en/startpage/suppliers/Procurement/How-we-procure/>. – Дата обращения: 01.08.2015. – Загл. с экрана.
68. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – Москва: Сектор, 2015. – 124 с.
69. Грахов, В.П. Государственные закупки в государственном регулировании рыночных отношений / В.П. Грахов, В.А. Кощеев // Научные труды Вольного

экономического общества России. – 2006. – Т. 78. – С. 117-122.

70. Гусарова, О.В. Современная система контрактации в оборонном секторе Великобритании в условиях действия общеевропейских законодательных норм / О.В. Гусарова // Политические и военно-экономические аспекты обеспечения международной и региональной безопасности : Сборник материалов научной конференции молодых ученых ЦМБ ИМЭМО РАН, Москва, 11 декабря 2014 года. – Москва: Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук, 2015. – С. 16-24.

71. Гуцелюк, Е.Ф. Федеральная контрактная система как перспективная модель повышения эффективности бюджетного заказа в условиях макроэкономической стабилизации [Электронный ресурс] / Е.Ф. Гуцелюк. – Режим доступа: http://pilot.sfedu.ru/innovations/nauchnye_izdaniya. – Дата обращения: 24.02.2019. – Загл. с экрана.

72. Гуцин, А.Ю. Определение эффективности и способы ее оценки в системе государственного заказа / А.Ю. Гуцин // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 9-1. – С. 204-208.

73. Давид-Баррет, Э. Размеры, формы и проявления коррупции в процессе проведения закупок на муниципальном уровне в Российской Федерации: Технический документ [Электронный ресурс]. – Декабрь 2018 г. / Э. Давид-Баррет, М. Фазекас, Н. Смирнов, Н. Маслова. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/eccd-presor-ii-tp4-procurement-final-rus/16809471e4>. – Дата обращения: 11.02.2019. – Загл. с экрана.

74. Дауешев, А. Опыт Канады в сфере организации государственных закупок / А. Дауешев // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2012. – № 1 (25). – С. 144-146.

75. Демакова, Е.А. Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции: монография / Е.А. Демакова. – Москва: ИНФРА-М, 2018. – 288 с.

76. Добрынин, Н.М. Универсальный энциклопедический словарь для всех и

каждого: современная версия новейшей истории государства / Н.М. Добрынин. – М.: «Наука», 2012. – 605 с.

77. Долгова, А.В. Исследование организационно-экономического механизма повышения эффективности функционирования предприятия / А.В. Долгова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2015. – № 3-3. – С. 48-51.

78. Дрозд, И.К. Контроль экономических систем / И.К. Дрозд. – К.: ИМЭКС ЛТД, 2004. – 312 с.

79. Евраев, М.Я. Лопата по конкурсу [Электронный ресурс] / М.Я. Евраев // Российская газета. – 2008. – 30 мая. – Режим доступа: <https://www.rg.ru/2008/05/30/goszakaz.html>. – Дата обращения: 01.10.2013. – Загл. с экрана.

80. Евразийский Экономический Союз. Архитектура будущего. Годовой отчет (2014) [Электронный ресурс] / Евразийская экономическая Комиссия, 2014. – 29 с. – Режим доступа: https://tradepol.hse.ru/data/2015/06/02/1097690290/ЕЕС_ar2014.pdf. – Дата обращения: 01.06.2015. – Загл. с экрана.

81. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.

82. Еременко-Григоренко, О.А. Организационно-экономический механизм управления хозяйственной деятельностью предприятия: дис. ... канд. экон. наук: 08.06.01 / Еременко-Григоренко Олеся Андреевна. – НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти, 1999. – 266 с.

83. Ефименко, Л.В. Контроль и ревизия: учеб. пособие / Л.В. Ефименко. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2018. – 105 с.

84. Ефимочкина, Н.Б. Коммуникации в системах управления / Н.Б. Ефимочкина // Актуальные вопросы управления. Вестник университета. – 2018. – № 10. – С. 15-22.

85. Ефремова, Н.Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике: дис. ... канд.

экон. наук: 08.00.14 / Ефремова Наталья Николаевна. – Москва, 2010. – 206 с.

86. Жук, А. Мониторинг конкурентной среды российского рынка государственных и муниципальных закупок / А. Жук, О. Белокрылова // Современная конкуренция. – 2016. – Т. 10. – № 5 (59). – С. 81-88.

87. Жукова, А.Г. Внутренний контроль государственных закупок при реализации государственных программ / А.Г. Жукова, К.Я. Серкова // Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI веке : научная сессия профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2015 год: сборник лучших докладов, Санкт-Петербург, 01-30 марта 2016 года. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2016. – С. 40.

88. Забайкин, Ю.В. Международные тендеры (Аналитический обзор) / Ю.В. Забайкин, А.Н. Волков, В.И. Шендеров, М.А. Якунин // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: российский и зарубежный опыт. – 2017. – № 7. – С. 128-135.

89. Завгородняя, Т.В. Международные торгово-финансовые отношения: учеб. пособие : для студентов, обучающихся по специальности "Финансы и кредит" / Т.В. Завгородняя, С.Е. Метелев ; Федеральное агентство по образованию, Российский гос. торгово-экономический ун-т, Омский ин-т (фил.). – Омск: Тип. ИП Долгов Р.Н., 2006. – 163 с.

90. Заключение о результатах аналитического мониторинга закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства осуществленных заказчиками в 2017 году в Донецкой Народной Республике [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики. – Режим доступа:

https://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4444:rezultaty-monitoringa-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug-za-byudzhetye-sredstva-v-donetskoj-narodnoj-respublike-za-i-iii-kvartal-2017-goda-2&catid=42&Itemid=709. – Дата обращения: 01.12.2019. – Загл. с экрана.

91. Заключение о результатах аналитического мониторинга закупок товаров,

работ и услуг за бюджетные средства, осуществленных заказчиками в 2018 году в Донецкой Народной Республике [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики. – Режим доступа:

https://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=6352:zaklyuchenie-o-rezultatakh-analiticheskogo-monitoringa-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug-za-byudzhetye-sredstva-osushchestvlennykh-zakazchikami-za-2018-god-v-donetskoj-narodnoj-respublike&catid=42&Itemid=709. – Дата обращения: 07.04.2020. – Загл. с экрана.

92. Заключение о результатах аналитического мониторинга закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике, осуществленных заказчиками в 2019 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики. – Режим

доступа:

https://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7706:zaklyuchenie-o-rezultatakh-analiticheskogo-monitoringa-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug-za-byudzhetye-sredstva-v-donetskoj-narodnoj-respublike-osushchestvlennykh-zakazchikami-v-2019-godu&catid=42&Itemid=709. – Дата обращения: 07.04.2020. – Загл. с экрана.

93. Заключение о результатах аналитического мониторинга закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике, осуществленных заказчиками в 2020 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики. – Режим

доступа:

https://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=8728:zaklyuchenie-o-rezultatakh-analiticheskogo-monitoringa-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug-za-byudzhetye-sredstva-v-donetskoj-narodnoj-respublike-osushchestvlennykh-zakazchikami-v-2020-godu&catid=42&Itemid=709. – Дата обращения: 01.06.2021. – Загл. с экрана.

94. Закон о Государственных закупках Болгарии [Электронный ресурс] //

Законодательство Болгарии. – Режим доступа: <http://www.bulgaris.ru/AGPozakup/ozakup006.html>. – Дата обращения: 01.12.2019. – Загл. с экрана.

95. Законодательство Словакии – обзор словацкой правовой системы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gsl.org/ru/offshore/offshore-zones/eastern-europe/slovakia-r/legislation/>. – Дата обращения: 11.10.2019. – Загл. с экрана.

96. Закупки за бюджетные средства [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: https://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=26:gosudarstvennye-zakupki&Itemid=128. – Дата обращения: 01.05.2022. – Загл. с экрана.

97. Зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://articlekz.com/article/17777>. – Дата обращения: 01.06.2021. – Загл. с экрана.

98. Золотарев, В.В. Государственное регулирование структуры экономики России с целью обеспечения устойчивого экономического роста: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05 / Золотарев Вадим Владимирович. – Москва, 2007. – 467 с.

99. Ильина, Ю. Государственные закупки: правовые и стратегические аспекты / Ю. Ильина // Наука и инновации. – 2018. – № 6 (184). – С. 35-37.

100. Кабытов, П.П. Государственные закупки в условиях Евразийского экономического союза / П.П. Кабытов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 5 (66). – С. 104-109.

101. Как проводятся закупки в других странах: опыт Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gkgosz.sakha.gov.ru/news/front/view/id/2664055>. – Дата обращения: 01.06.2020. – Загл. с экрана.

102. Каранатова, Л.Г. Особенности размещения публичных заказов ведущими международными организациями / Л.Г. Каранатова // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. – 2010. – Т. 1, № 1. – С. 167-

177.

103. Каранатова, Л.Г. Принципы и методы формирования системы управления государственными заказами / Л.Г. Каранатова // Управленческое консультирование. – 2010. – № 2. – С. 140-158.

104. Каранатова, Л.Г. Правила и особенности организации государственного заказа в США / Л.Г. Каранатова // Бизнес в законе. – 2010. – № 3. – С. 311-315.

105. Карпишин, А.В. Повышение эффективности государственных закупок / А.В. Карпишин // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 1. – С. 548-550.

106. Касьянова, Т.В. Тендерная цена и ее специфика в системе рыночных цен / Т.В. Касьянова // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки. – 2015. – № 6. – С. 48-56.

107. Катасонова, С.Е. Вопросы эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С.Е. Катасонова, С.Ю. Зеленцова // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2016. – № 21. – С. 59-64.

108. Качурина, Т.И. Международный государственный заказ - основные принципы / Т.И. Качурина // Восточно-Европейский научный журнал. – 2017. – № 3-2 (19). – С. 99-103.

109. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. – М.: Юстицинформ, 2012. – 260 с.

110. Ключевые факторы эффективной закупки [Электронный ресурс] // E-TENDER – Торговая площадка госзакупок. – Режим доступа: <https://e-tender.ua/ru/news/klyuchovi-faktori-efektivnoyi-zakupivli-88>. – Дата обращения: 13.06.2013. – Загл. с экрана

111. Ковалева, Е.А. Анализ эффективности государственных закупок на электронных торговых площадках / Е.А. Ковалева // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 10 (264). – С. 53-60.

112. Кодекс общественного порядка [Электронный ресурс] // Официальный

сайт Правительства Франции. – Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000037701019>. – Дата обращения: 01.06.2019. – Загл. с экрана.

113. Коженко, Я.В. Типология моделей управления государственными закупками / Я.В. Коженко, А.А. Рудковский // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 2 (170). – С. 79-81.

114. Колнооченко, Е. Антикоррупционные меры при госзакупках: опыт Канады [Электронный ресурс] / Е. Колнооченко // Мировой опыт. – 2009. – № 1. Январь. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/51922.php>. – Дата обращения: 01.06.2017. – Загл. с экрана.

115. Колотий, В.М. Специфика рынка государственных закупок / В.М. Колотий // Формирование рыночных отношений в Украине. – 2003. – № 3. – С. 24-27.

116. Комитет государственных закупок Венгрии: официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.kozbeszerzes.hu. – Дата обращения: 11.06.2019. – Загл. с экрана.

117. Корепанова-Камская, Д.С. Принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения как возможный риск прокьюреента / Д.С. Корепанова-Камская // Законодательство. – 2010. – № 6. – С. 75-79.

118. Корецкий, А.С. Стратегические приоритеты развития системы государственных закупок в условиях цифровизации экономики / А.С. Корецкий // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика, (1). – 2022. – С. 172-192.

119. Коротков, Э.М. Исследование систем управления / Э.М. Коротков. – М.: ДеКА, 2000. – 183 с.

120. Корытцев, М.А. Квазирынок государственных закупок: варианты организации и потери эффективности / М.А. Корытцев // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006 – № 2. – Т. 4 – С. 112-118.

121. Костюченко, А.Г. Применение механизма электронных торгов в России в целях предотвращения сговора / А.Г. Костюченко // Бизнес, менеджмент и право. – 2014. – № 2 (30). – С. 50-54.

122. Котелевская, Ю.В. Система управления государственными закупками в России: особенности функционирования в современных условиях / Ю.В. Котелевская, В.В. Трофимова, Д.В. Нехайчук // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 3-2 (80). – С. 153-156.
123. Кочергин, А.В. Развитие методов ценообразования в государственных закупках / А.В. Кочергин // Инновации и инвестиции – 2018. – № 2. – С. 254-256.
124. Креповая, Н.Л. Оценка эффективности закупок в контрактной системе / Н.Л. Креповая // Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции. – 2017. – № 4. – С. 108-112.
125. Критерии оценки квалификации участника закупки 2023 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Центра Поддержки Предпринимательства. – Режим доступа: <https://cpp-group.ru/baza-znaniy-smp/poleznye-stati-i-sovety/kriterii-otsenki-kvalifikatsii-uchastnika-zakupki/>. – Дата обращения: 28.12.2019. – Загл. с экрана.
126. Кузнецов, К. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы / К. Кузнецов. – СПб.: Питер, 2005. – 368 с.
127. Кузнецова, Е.А. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования / Е.А. Кузнецова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 1 (5). – С. 135-137.
128. Кузьмина, Т.В. Государственные закупки / Т.В. Кузьмина // Вестник науки и образования. – 2017. – № 10 (34). – С. 56-60.
129. Кульман, А. Экономические механизмы / А. Култман. – М.: Прогресс Универс, 1993. – 188 с.
130. Кунц, Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннел ; [пер. с англ.; под ред. Д.М. Гвишиани]. – М.: Прогресс, 1981. – 250 с.
131. Кушлин, В. Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика / В. Кушлин // Экономист. – 1995. – № 2. – С. 72-81.

132. Лакеева, Е.Е. Зарубежный опыт организации государственных закупок и возможность его применения в России / Е.Е. Лакеева / NovaInfo. – 2018. – № 89. – С. 120-124.
133. Лапин, А.Е. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок / А.Е. Лапин, О.В. Киселева, Е.Л. Кумунджиева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 1 (34). – С. 30-35.
134. Ларикова, Л.Ф. Аудит эффективности использования бюджетных средств в государственном финансовом контроле / Л.Ф. Ларикова // Вестник Луганского государственного университета имени Владимира Даля: научный журнал. – 2020. – № 9 (39). – С. 124-128.
135. Лафта, Дж.К. Менеджмент: учеб. пособие / Дж.К. Лафта. – М.: ТК «Велби», 2004. – 350 с.
136. Легчаев, Р.А. Государственные закупки в условиях цифровизации экономики / Р.А. Легчаев // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2021. – № 3-2 (73). – С. 49-52.
137. Липинский, Д.А. Макроуровень института юридической ответственности / Д.А. Липинский // Право. Журнал высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С. 25-44.
138. Лисецкий, Ю.М. Система управления предприятием / Ю.М. Лисецкий // Программные продукты и системы / Software & Systems. – 2018. – № 2 (31). – С. 246-251.
139. Лопатников, В.С. Закупки для государственных нужд: Особенности законодательства и контроль за его соблюдением (на примере Санкт-Петербурга): монография / В.С. Лопатников, И.П. Соколова, С.Р. Тажетдинов. – СПб.: Наука, 2008. – 232 с.
140. Мартюшов, В.Ф. Понятие «механизм» в контексте изучения социальных процессов / В.Ф. Мартюшов // Вестник ТвГУ. Серия "ФИЛОСОФИЯ". – 2015. – № 3. – С. 94-103.
141. Матвеева, Н.С. Оценка эффективности и результативности

государственных (муниципальных) закупок / Н.С. Матвеева // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24. – № 3. – С. 505-521.

142. МВФ о положении в экономике Австрии: Федеральное Агентство по закупкам // Бюллетень иностранной коммерческой информации. – 2005. – № 110-111.

143. Международный опыт функционирования контрактных систем [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минэкономразвития. – 03.05.2017. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/0c9e7d0043e54fbda86cffe6c2369c0f/moa_270210.doc?MOD=AJPERES. – Дата обращения: 03.09.2017. – Загл. с экрана.

144. Мельников, В.В. Государственные закупки как инструмент экономической политики / В.В. Мельников, И.Н. Карелин // Журнал институциональных исследований. – 2021. – Т. 13, № 2. – С. 100-115.

145. Мельничук, В.А. Альтернативные примеры организации систем государственных закупок / В.А. Мельничук, А.М. Самарин // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2017. – № 4 (24). – С. 81-86.

146. Методические рекомендации по организации системы контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] // Межведомственный координационный совет по вопросам государственного финансового контроля в Республике Татарстан 11 декабря 2014 года. – Режим доступа: https://sprt.tatar/files/met_rek_44fz.pdf?ysclid=ldyimtq49i977992240. – Дата обращения: 01.06.2019. – Загл. с экрана.

147. Методология оценки закупок (MAPS). 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodology-assessing-procurement-systems-russian.pdf> – Дата обращения: 21.01.2020. – Загл. с экрана.

148. Методология оценки закупочных систем (MAPS) [Электронный ресурс]. – 2016. – 78 с. – Режим доступа: http://www.oecd.org/governance/ethics/RU_MAPS_Draft_consultation.pdf. – Дата

обращения: 01.12.2019. – Загл. с экрана.

149. Миллиарды оседали в карманах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2022/10/17/milliardy-osedali-v-karmanah.html>. – Дата обращения: 12.05.2022. – Загл. с экрана.

150. Министерство государственных расходов и реформ: официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.per.gov.ie/> – Дата обращения: 17.10.2019. – Загл. с экрана.

151. Михайлов, А.В. Специфика и особенности государственных закупок / А.В. Михайлов, А.Р. Михайлова // Известия МГТУ «МАМИ». – Серия «Экономика и управление». – 2014. – Т. 5. – № 1 (19). – С. 37-39.

152. Мишин, В.М. Исследование систем управления: учебник для вузов / В.М. Мишин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 527 с.

153. Мокренко, А.В. Система управления государственными закупками на современном этапе: механизмы и инструменты / А.В. Мокренко, Н.М. Ованесян // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2017. – № 2. – С. 43-49.

154. Мониторинг [Электронный ресурс] // Экономический словарь терминов. – Режим доступа: https://gufo.me/dict/economics_terms. – Дата обращения 03.07.2022. – Загл. с экрана.

155. Мониторинг госзакупок, значимых положительных изменений нет [Электронный ресурс] // Официальный сайт гражданского контроля государственных закупок. – 13.06.2019. – Режим доступа: <https://gkgz.ru/4954-2/>. – Дата обращения: 01.12.2020. – Загл. с экрана.

156. Мубаракوف, И. Принципы транспарентности при управлении государственным заказом. Опыт Республики Татарстан / И. Мубаракوف // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2007. – № 9. – С. 96-97.

157. Мубаракшина, Э.Р. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Э.Р. Мубаракшина // Вестник науки и образования. – 2018. – № 16 (52). Часть 1. – С. 69-73.

158. Мягких, Н.Ю. Механизм централизации системы государственных

закупок / Н.Ю. Мягких, С.В. Гриненко // Научное обозрение. Экономические науки. – 2017. – № 3. – С. 69-72.

159. Наибханова, Р.И. Законодательство о контрактной системе для обеспечения государственных и муниципальных нужд: актуальные проблемы и зарубежный опыт / Р.И. Наибханова, Д.А. Гогунев // Современное право России: проблемы и перспективы : Материалы VI международной научно-практической конференции: сборник статей, Москва, 02 декабря 2021 года. – Москва: Институт мировых цивилизаций, 2022. – С. 309-317.

160. Налбандян, А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок / А.А. Налбандян // Вестник РУДН. Серия Экономика. – 2013. – № 5. – С. 118-127.

161. Науменко, С.Н. Администрирование и нормативно-правовое регулирование государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы III международ. науч.-практ. конф. (Донецк, 6-7 июня, 2019 г.). Секция 1: Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДОНАУиГС». – Донецк: ДОНАУиГС, 2019. – С. 60-63.

162. Науменко, С.Н. Внешнее регулирование системы государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 24: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДОНАУиГС». – Донецк: ДОНАУиГС, 2021. – С. 64-69.

163. Науменко, С.Н. Государственные тендерные закупки в обеспечении экономической безопасности / С.Н. Науменко, И.Ю. Беганская // Формирование механизмов устойчивого развития экономики региона: сборник трудов II всерос. национал. науч.-практ. конф. (с международ. участием) «Формирование механизмов устойчивого развития экономики региона» [Электронный ресурс] / отв. ред. к.э.н., доц. Е.А. Фомина. – Электрон. дан. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2022. – Электрон. версия. – С. 21-25.

164. Науменко, С.Н. К вопросу об основаниях методологии и социально-

экономической парадигмы / В.Н. Беленцов, А.А. Епишенкова, С.Н. Науменко // Сборник научных работ серии «Экономика». Вып. 23 / ГОУ ВПО «ДОНАУИГС». – Донецк: ДОНАУИГС, 2021. – С. 59-75.

165. Науменко, С.Н. Коммуникационное обеспечение государственных тендерных закупок Донецкой Народной Республики / С.Н. Науменко // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы IV международ. науч.-практ. конф. (Донецк, 3-4 июня, 2020 г.). Секция 1: Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДОНАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2020. – С. 72-74.

166. Науменко, С.Н. Компетентностный подход к подготовке специалистов сферы государственных закупок / С.Н. Науменко, В.А. Константинова // Теория и практика организации учебного процесса в образовательной организации высшего образования технического профиля: материалы по результатам международ. науч.-метод. конф. к 50-летию ГОУ ВПО «ДОННАСА», 10 декабря, 2021, г. Макеевка. В 3-х т. Т. 2: Экономика, управление и информационные системы в строительстве и недвижимости. – Макеевка: ГОУ ВПО «ДонНАСА», 2022. – С. 80-83.

167. Науменко, С.Н. Концепция мониторинга государственных тендерных закупок / И.Ю. Беганская, С.Н. Науменко // Вестник Донецкого национального университета. Серия В. Экономика и право. – 2022. – № 3. – С. 26-35.

168. Науменко, С.Н. Корпоративные закупки и государственный контракт / С.Н. Науменко // Актуальные проблемы экономического развития: внешнеэкономические, производственные и экологические аспекты: сборник научных работ / ДонГУУ. – Донецк: ДонГУУ, 2013. – Т. XIV. – (Серия «Экономика», вып. 277). – С. 120-126.

169. Науменко, С.Н. Международный опыт прокьюремета РФ / С.Н. Науменко, А.М. Аммаева // Развитие внешнеэкономической деятельности в условиях интеграционных и глобализационных процессов: Материалы международной научно-практической интернет-конференции (г. Донецк, 23-27 мая 2016 г.). – Донецк: ДонГУУ, 2016. – 236 с. – С. 19-23

170. Науменко, С.Н. Методологические подходы к формированию национальной системы прокьюремента / С.Н. Науменко // Актуальные проблемы экономического развития: внешнеэкономические, производственные и экологические аспекты: сборник научных работ / ДонГУУ. – Донецк: ДонГУУ, 2013. – Т. XIV. – (Серия «Экономика»; вып. 265). – С. 181-188.

171. Науменко, С.Н. Методология оценки эффективности в системе государственных закупок / С.Н. Науменко // Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 19: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2020. – С. 218-227.

172. Науменко, С.Н. Механизм государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Торговля и рынок. – 2018. – Вып. 4' (48), том 2. – С. 113-118.

173. Науменко, С.Н. Механизм регулирования системы государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы V международ. науч.-практ. конф. (Донецк, 3-4 июня, 2021 г.). Секция 1. Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2021. – С. 65-68.

174. Науменко, С.Н. Организационно-институциональный подход к построению системы государственных закупок / С.Н. Науменко // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы II международ. науч.-практ. конф., 6-7 июня, 2018, г. Донецк. Секция 1: Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 258-260.

175. Науменко, С.Н. Организация системы мониторинга государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике / С.Н. Науменко, И.Ю. Беганская // Вести Автомобильно-дорожного института. – 2022. – № 3 (42). – С. 39-48.

176. Науменко, С.Н. Организация тендерной сбытовой деятельности

предприятиями: европейский опыт / С.Н. Науменко // Региональное развитие – основа развития украинского государства: материалы II междунаrod. науч.-практ. конф. (подсекция 3.1 «Проблемы и перспективы повышения эффективности бизнес-процессов на Европейских рынках и регуляторные меры в ЕС»), г. Донецк, 9-10 апреля 2013 г. / ДонГУУ. – Донецк: ДонГУУ, 2013. – С. 27-29.

177. Науменко, С.Н. Организация электронных форм государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов: материалы науч.-практ. конф., 2-3 ноября, 2021, г. Донецк / ГОУ ВПО «ДОНАУИГС». В 2 ч.: Ч. I. – Донецк: ГОУ ВПО «ДОНАУИГС», 2021. – С. 311-316.

178. Науменко, С.Н. Оценка развития системы государственных закупок / С.Н. Науменко // Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов: материалы науч.-практ. конф., 24-25 октября, 2018, г. Донецк / ГОУ ВПО «ДОНАУИГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 312-317.

179. Науменко, С.Н. Перспективные направления участия малого бизнеса в системе государственных закупок Донецкой Народной Республики / С.Н. Науменко // Материалы XVIII междунаrod. науч.-практ. конф. «Формирование креативного предпринимателя: воспитание лидерских качеств и поиск новых направлений бизнеса». Сборник материалов конференции (Курск, 19-20 апреля, 2018). – Курск: Издательство Курского института менеджмента, экономики и бизнеса, 2018. – С. 40-45.

180. Науменко, С.Н. Принципы формирования и институциональная структура механизма регулирования системы государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Торговля и рынок. – 2022. – Вып. № 4 (64), том 1. – С. 31-37.

181. Науменко, С.Н. Процедура открытого брифа в закупочной деятельности / С.Н. Науменко // Маркетинг на международных рынках товаров и услуг: глобальные аспекты. IV междунаrod. науч.-практ. конф. преподавателей, аспирантов и студентов: материалы конф. В 2-х т. Т. 1. – Попрад, Словакия, 2013.

– С. 288-291.

182. Науменко, С.Н. Реализация функции контроля в системе государственных тендерных закупок: совершенствование в Донецкой Народной Республике / С.Н. Науменко // Новое в экономической кибернетике: сборник научных трудов. – Донецк: ГОУ ВПО «ДонНУ», 2022. – № 3. – С. 54-58.

183. Науменко, С.Н. Результативность и эффективность системы государственных тендерных закупок: критерии и способы оценки / В.Н. Беленцов, С.Н. Науменко // Вестник Института экономических исследований. – 2019. – № 3 (15). – С. 28-35.

184. Науменко, С.Н. Система государственных закупок: сравнительный анализ ДНР и Республики Казахстан / С.Н. Науменко // Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов: материалы междунаро. науч.-практ. конф., 25-26 октября, 2017, г. Донецк / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – С. 185-189.

185. Науменко, С.Н. Система государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 12: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 62-71.

186. Науменко, С.Н. Система государственных тендерных закупок как инструмент модернизации экономики / С.Н. Науменко // Управление стратегическим развитием основных сфер и отраслей народного хозяйства в условиях современных вызовов: материалы науч.-практ. конф., 21-22 октября, 2020, г. Донецк / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2020. – С. 332-337.

187. Науменко, С.Н. Система тендерных закупок Европы: имплементация международного опыта в ДНР / С.Н. Науменко // Развитие внешнеэкономической деятельности в условиях интеграционных и глобализационных процессов: материалы I междунаро. науч.-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 23- 27 мая 2016 г.). – Донецк: ДонГУУ, 2016. – С. 199-203.

188. Науменко, С.Н. Система тендерных закупок: теоретико-

методологические подходы к дефиниции и классификации / С.Н. Науменко // Теоретические и практические аспекты экономики и интеллектуальной собственности: сборник научных работ. – Мариуполь: ГВУЗ «ПГТУ», 2014. – Вып. 1 (10), т. 2. – С. 242-247. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://journals.uran.ua/tpa_pstu/article/view/36419. – Дата обращения: 01.12.2020. – Загл. с экрана.

189. Науменко, С.Н. Совершенствование системы государственных тендерных закупок Донецкой Народной Республики / С.Н. Науменко // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 7. – С. 339-343.

190. Науменко, С.Н. Специфика подготовки специалистов сферы государственных закупок: опыт Донецкой Народной Республики / И.Ю. Беганская, С.Н. Науменко // Материалы XVII междунаро. науч.-практ. конф. «Формирование современного экономического образа мышления: теория, практика, паттерны поведения, просвещение». Сборник материалов конференции (Курск, 20-21 апреля, 2017). – Курск: Издательство Курского института менеджмента, экономики и бизнеса, 2017. – С. 184-191.

191. Науменко, С.Н. Стратегии развития системы государственных тендерных закупок с учетом освобожденных территорий / С.Н. Науменко // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы VI междунаро. науч.-практ. конф. к 30-летию ГОУ ВПО «ДОНАУИГС» (Донецк, 2-3 июня, 2022 г.). Секция 1. Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДОНАУИГС». – Донецк: ДОНАУИГС, 2022. – С. 62-64.

192. Науменко, С.Н. Субъектно-объектные связи элементов системы тендерных закупок / С.Н. Науменко // Развитие внешнеэкономической деятельности в условиях интеграционных и глобализационных процессов: материалы междунаро. науч.-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 21-25 мая 2015 г.). – Донецк: ДонГУУ, 2015. – С. 218-223.

193. Науменко, С.Н. Тендерные операции в ВЭД: учеб. пособие для

обучающихся 1 курса образовательной программы магистратуры направления подготовки 38.04.02 Менеджмент (магистерская программа «Международный менеджмент» (с частичной реализацией на английском языке)) очной формы обучения / С. Н. Науменко, В. Н. Беленцов; Минобрнауки ДНР, ГОУ ВПО «ДОНАУИГС», Кафедра менеджмента внешнеэкономической деятельности. – Донецк: ГОУ ВПО «ДОНАУИГС», 2021 – 241 с.

194. Науменко, С.Н. Управление государственными тендерными закупками: монография / С.Н. Науменко. – Донецк: ГОУ ВПО «ДОНАУИГС», 2022. – 312 с.

195. Науменко, С.Н. Формы организации системы государственных тендерных закупок / С.Н. Науменко // Менеджер. – 2019. – № 1 (87). – С. 49-54.

196. Нестерович, Н. В. Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н. В. Нестерович // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 41. – С. 8-15.

197. Нестерович, Н.В. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд: учеб. пособие для гос. служащих, обучающихся по специальности «Орг. и проведение торгов (конкурсов) на закупку продукции для гос. нужд» / Н. В. Нестерович, В. И. Смирнов; Нац. фонд подгот. кадров; Под ред. А. Г. Свиначенко. – Москва: ИНФРА-М, 2000. – 358 с.

198. Нехайчук, Д.В. Система управления государственными закупками в России: особенности функционирования в современных условиях / Ю.В. Котелевская, В.В. Трофимова, Д.В. Нехайчук // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 3-2 (80). – С. 153-156.

199. Нехайчук, Д.С. Внутренний государственный финансовый контроль как фактор обеспечения экономической безопасности / Ю.С. Нехайчук, М.А. Колядюк, В.А. Куринская, Н.В. Чебышева // Экономика и предпринимательство. – 2022. – № 4 (141). – С. 47-51.

200. Нижник, Н.Р. Системный подход в организации государственного управления: учеб. пособие / Н.Р. Нижник, О.А. Машков; под общ. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Изд-во УАГУ, 1998. – 160 с.

201. Новиков, С. О некоторых аспектах мониторинга государственных закупок / С. Новиков // Тенденции экономического развития в XXI веке : материалы III Междунар. науч. конф., Минск, 1 марта 2021 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: А. А. Королёва (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2021. – С. 729-734.

202. Нуреев, Р.М. Экономика развития: модели становления рыночной экономики: учебник / Р.М. Нуреев. – Москва: Норма, ИНФРА-М, 2015. – 640 с.

203. О Государственном агентстве по государственным закупкам и материальным резервам при Правительстве Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: Положение в редакции постановления Правительства КР от 18 мая 2007 года № 182, 9 ноября 2007 года №538. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/57173>. – Дата обращения: 12.04.2017. – Загл. с экрана.

204. О государственных закупках [Электронный ресурс]: Закон Эстонии от 14.06.2017 г. – Режим доступа: www.juristaitab.ee. – Дата обращения: 11.06.2019. – Загл. с экрана.

205. О государственных закупках товаров (работ, услуг) [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 года № 419-З. – Режим доступа: <http://kzbydocs.com/docs/3456/index-236804.html>. – Дата обращения: 01.07.2019. – Загл. с экрана.

206. О государственных закупках [Электронный ресурс]: Закон Азербайджанской республики // Официальный сайт Азербайджанского Государственного информационного агентства. – Режим доступа: https://azertag.az/ru/xeber/ZAKON_AZERBAIDZHANSKOI_RESPUBLIKIO_gosudarstvennyh_zakupkah-906599. – Дата обращения: 11.10.2019. – Загл. с экрана.

207. О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 3 февраля 2014 года № 68. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96075>. – Дата обращения: 12.04.2017. – Загл. с экрана.

208. О закупках товаров (работ) и услуг [Электронный ресурс] / Типовой

Закон ЮНИСТРАЛ Комиссии ООН по праву международной торговли: офиц. текст: по состоянию на 1994 г. – Режим доступа: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/ru/ml-procure-r.pdf>. – Дата обращения: 01.06.2019. – Загл. с экрана.

209. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 июня 2011 г. № 223-ФЗ: [принят Гос. Думой 8 июля 2011 г.: одобр. Советом Федерации 13 июля 2011 г.: по состоянию на 6 декабря 2011 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/. Дата обращения: 01.03.2017. – Загл. с экрана.

210. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых за бюджетные средства и средства от приносящей доход деятельности [Электронный ресурс]: Закон Донецкой Народной Республики от 23 апреля 2021 г. № 25-9: [принят Постановлением Правительства Донецкой Народной Республики от 23 апреля 2021 г.: по состоянию на 30 июня 2021 г.] // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <https://gisnra-dnr.ru/npa/0030-25-9-20210423/> Дата обращения: 08.05.2022. – Загл. с экрана.

211. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от от 05.04.2013 № 44-ФЗ [принят Гос. Думой 22 марта 2013 г.: одобр. Советом Федерации 27 марта 2013 г.: по состоянию на 31 августа 2022 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/247fafb4fbe2f6a66e13443a1f6027682f3cdc95/. – Дата обращения 31.08.2022. – Загл. с экрана.

212. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ [принят Гос. Думой 8 июля 2005 г.: одобр. Советом Федерации 13 июля 2005 г.: по состоянию на 2 июня 2013 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598/. – Дата обращения: 01.06.2019. – Загл. с экрана.

213. Орлова, Э.О. Взаимодействие органов власти и бизнеса: зарубежный и отечественный опыт / О.Э. Орлова // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 16. – С. 15-21.

214. О системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Заключение к проекту закона Донецкой Народной Республики № 1132-КД // Официальный сайт Верховного Суда Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: Источник: <https://supcourt-dpr.su/zakonodatelnaya-iniciativa/zaklyucheniya/zaklyuchenie-k-proektu-zakona-doneckoy-narodnoy-496>. – Дата обращения: 26.12.2021. – Загл. с экрана.

215. Об оборонной промышленности и государственном оборонном заказе [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан от 18 марта 2019 года № 236-VI ЗРК. – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/security_council/national_security/ob-oboronnoy-promyshlennosti-i-gosudarstvennom-oboronnom-zakaze. – Дата обращения: 01.10.2019. – Загл. с экрана.

216. Об образовании Управления государственных закупок Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 15 сентября 2006 г. № 469 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2006. – № 36. – Ст. 0978.

217. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Донецкой Народной Республике [Электронный ресурс]: Закон Донецкой Народной Республики от 28 июня 2019 №46-ПНС [принят Постановлением Народного Совета от 28 июня 2019 года: по состоянию на 20 ноября 2020 г.] // Государственная информационная система нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0002-46-iihc-20190628>. – Дата обращения: 08.05.2021. – Загл. с экрана.

218. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ: [принят Гос. Думой 4 июля 2014 г.: одобрен Советом Федерации 9 июля 2014 г.: по состоянию на 27 декабря 2018 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/. – Дата обращения: 01.01.2020. – Загл. с экрана.

219. Об особенностях осуществления закупок в отдельных сферах хозяйственной деятельности [Электронный ресурс]: Закон Украины от 24 мая 2012 года №4851-VI. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=52658. – Дата обращения: 08.05.2014. – Загл. с экрана.

220. Об утверждении Положения о Государственном комитете Республики Карелия по управлению государственным имуществом и размещению заказов для государственных нужд: Постановление Правительства Республики Карелия от 25 ноября 2010 г. № 274-П // СЗ Республики Карелия. – 2010. – № 11. – Ст. 1476.

221. Об утверждении положения о департаменте государственных закупок Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Министерства обороны Российской Федерации от 26 мая 2015 г. № 280. – Режим доступа: <https://sudact.ru/law/prikaz-ministra-oborony-rf-ot-26052015-n/?ysclid=le5ihgftjk551661070>. – Дата обращения: 08.09.2015. – Загл. с экрана.

222. Об утверждении Положения об организации и функционировании Агентства по государственным закупкам, а также его а также его предельной численности [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Республики Молдова от 24 ноября 2009 года №747. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29618. – Дата обращения: 04.12.2019. – Загл. с экрана.

223. Об утверждении Правил взаимодействия структурных подразделений Министерства обороны, Генерального штаба и Вооруженных Сил Республики Казахстан при формировании государственного оборонного заказа и осуществлении государственных закупок в интересах Министерства обороны Республики Казахстан [Электронный ресурс]: Приказ Министра Обороны РК от 18

мая 2022 года № 312. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G22B0000684#z20>. – Дата обращения 11.08.2022. – Загл. с экрана.

224. Овсипян, М.В. Проблемы организации государственных и муниципальных закупок / М.В. Овсипян // Международный научно-исследовательский журнал. – 2017. – № 9 (63). Ч. 1. – С. 31-33.

225. Овсянюк, О. Компаративный анализ системы государственных закупок стран Европейского Союза [Электронный ресурс] / О. Овсянюк // Научные записки. – 2005 – Вып. 14. – Режим доступа: http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya.pdf. – Дата обращения: 08.05.2013. – Загл. с экрана.

226. Оперативный мониторинг в структуре региональных ситуационных центров социально-экономического развития / отв. ред. Е. В. Зарова. – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2013. – 152 с.

227. Организация закупок оружия и военной техники в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sci-book.com/investitsii/organizatsiya-zakupok-oruzhiya-voennoy-tehniki-74003.html>. – Дата обращения: 08.09.2015. – Загл. с экрана.

228. Организация и контроль в системе государственных закупок: отечественный и зарубежный опыт: монография / В.В. Панков, Л.А. Чайковская, В.Л. Кожухов и др.; Под ред. В.В. Панкова, Л.А. Чайковской, В.Л. Кожухова. – М.: АУДИТОР, 2015. – 247 с.

229. Островная, М.В. Ограничения конкуренции на примере российских государственных закупок / М.В. Островная, Е.А. Подколзина // Вопросы экономики. – 2018. – № 2. – С. 56-73.

230. Открытый электронный аукцион по 44 ФЗ. Открытый аукцион в электронной форме [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://44fzrf.ru/elektronnyiy-auktsion/>. – Дата обращения: 12.05.2022. – Загл. с экрана.

231. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в

Российской Федерации за 2018 год» [Электронный ресурс] / Коллегия Счетной палаты Российской Федерации. – 2018. – 39 с. – Режим доступа: pravdaosro.ru/wp...2019/06/OTCHET-GOSZAKUPKI.pdf. – Дата обращения: 12.05.2022. – Загл. с экрана.

232. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» [Электронный ресурс] / Коллегия Счетной палаты Российской Федерации. – 2021. – 48 с. – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>. – Дата обращения: 12.05.2022. – Загл. с экрана.

233. Павлова, О.В. Мошенничество в государственных закупках / О.В. Павлова // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2020. – № 9-2 (67). – С. 25-30.

234. Паньшин, Б.Н. Концептуальная схема перспективной система государственных закупок в Республике Беларусь / Б.Н. Паньшин // Государственные закупки: опыт организации и проведения и перспективы межгосударственного сотрудничества (часть 1): материалы IV междунар. форума, Минск, 23 – 25 июня 2010 г.; под ред. Б.Н. Паньшина. – Минск, 2010. – С. 146.

235. Парасоцкая, Н.Н. Электронное сопровождение государственных (муниципальных) закупок в Канаде / Н.Н. Парасоцкая, А.В. Зубрицкая // Учет. Анализ. Аудит. – 2019. – Т. 6, № 2. – С. 75-86.

236. Парфирьева, Е.Н. Анализ контрактной системы в сфере государственных закупок за рубежом / Е.Н. Парфирьева, А.И. Нуруллина // Вопросы экономики и управления. Казань – 2018. – № 1 (12). – С. 14-17.

237. Перов, К.А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы / К.А. Перов // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2007. – № 7. – С. 77-83.

238. Писменная, Ю. Тендер: руководство к действию [Электронный ресурс] / Ю. Писменная // Персонал. – 2007. – № 3. – Режим доступа: http://www.derevodom.com/show_1321.html. – Дата обращения: 01.06.2014. – Загл. с

экрана.

239. Плеханова, А.И. Мировой опыт системы государственного заказа / А.И. Плеханова. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2021. – № 15 (357). – С. 243-245.

240. Плешков, А. Эффективность государственных закупок: оценка и показатели [Электронный ресурс] / А. Плешков // Тендеровики. – Режим доступа: <http://tenderoviki.ru/zakazchiku/jeffektivnost-zakupok.html>. – Дата обращения: 13.16.2015. – Загл. с экрана.

241. Плещенко, В.И. Управление закупками как фактор повышения конкурентоспособности производственного предприятия / В.И. Плещенко // Современная конкуренция. – 2011. – № 3 (27). – С. 54-71.

242. Плотников, А.А. Общественный контроль в современной России: правовые и организационные проблемы [Электронный ресурс] / А.А. Плотников // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2013. – С. 97-103. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyu-kontrol-v-sovremennoy-rossii-pravovye-i-organizatsionnye-problemy>– Дата обращения: 14.04.2021. – Загл. с экрана.

243. Покровская, В.В. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок / В.В. Покровская, Е.А. Ускова // Мировая экономика. – 2008. – № 3. – С. 25-39.

244. Положение о Республиканской антимонопольной службе Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Совета Министров Донецкой Народной Республики от 16.08.2016 г. № 10-34. – Режим доступа: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-soveta-ministrov-doneczkoj-narodnoj-respubliki-ot-16-avgusta-2016-g-%E2%84%96-10-34-o-sozdanii-respublikanskoj-antimonopolnoj-sluzhby/>. – Дата обращения: 14.04.2019. – Загл. с экрана.

245. Полушин, В.В. Система государственных закупок как механизм повышения эффективности использования бюджетных средств / В.В. Полушин // Молодой ученый. – 2019. – № 23 (261). – С. 284-290.

246. Попова, Е.А. Институциональные и организационные основы

открытости государственных закупок / Е.А. Попова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2014. – № 3. – С. 115-119.

247. Попова, К.А. Роль и функции государственной системы закупок / К.А. Попова // Молодой ученый. – 2018. – № 47. – С. 271-273.

248. Правительственная информация. Ежеквартальный. Том. 27. – 2010. – С. 264-271.

249. Прикрылись короной: число нарушений с госзакупками выросло почти на 6% [Электронный ресурс] // Известия. – Режим доступа: <https://iz.ru/1104213/elena-sidorenko/prikrylis-koronoi-chislo-narushenii-s-goszakupkami-vyroslo-pochti-na-6>. – Дата обращения: 09.03.2022. – Загл. с экрана.

250. Примачек, Е.В. Направления совершенствования контрактной системы в сфере государственных закупок / Е.В. Примачек // Борьба с правонарушениями в сфере экономики: правовые, процессуальные и криминалистические проблемы : Сборник материалов международной научно-практической конференции, Новосибирск, 26 мая 2022 года. – Новосибирск-Новокузнецк: Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2022. – С. 182-186.

251. Проблемы международных отношений и глобального развития: монография / Б.Р. Асадов, Р.Т. Базаров, Э.И. Басырова и др. / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Издание 2-е расширенное и дополненное. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2014. – 338 с.

252. Программа повышения квалификации «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд бюджетных учреждений и унитарных предприятий: правовое регулирование» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Института государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий. – Режим доступа: http://roszakupki.ru/pages/learn_1_20.htm. – Дата обращения: 08.02.2022. – Загл. с экрана.

253. Проданова, Н.А. Особенности системы государственных закупок Португалии / Н.А. Проданова // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – № 3. – С. 371-375.

254. Профессия: закупщик [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tendery.ru/forum/viewtopic.php?t=2034529&start=0>. – Дата обращения: 24.05.2020. – Загл. с экрана.

255. Прохоров, Э.А. Контроль в системе госзакупок / Э.А. Прохоров. // Актуальные проблемы права : материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2017 г.). – Москва: Буки-Веди, 2017. – С. 26-29.

256. Пугачева, М.В. Методологические основы статистического мониторинга деловой активности предприятий: монография / М.В. Пугачева. – К.: ГП «Информ.-аналит. агентство», 2007. – 535 с.

257. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 512 с.

258. Ревнов, Б.А. Осуществление закупок для публичных нужд: вопросы теории и практики / Б.А. Ревнов, В.С. Комаров // Правовое государство: теория и практика. – 2018. – № 2. – С. 99-105.

259. Результаты мониторинга закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства в Донецкой Народной Республике за I-III квартал 2017 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: https://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3741:rezultaty-monitoringa-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug-za-byudzhetye-sredstva-v-donetskoj-narodnoj-respublike-za-i-iii-kvartal-2017-goda&catid=42&Itemid=709. – Дата обращения: 19.05.2020. – Загл. с экрана.

260. Рогов, Р.М. Система государственного контроля в сфере государственных закупок / Р.М. Рогов // Региональная экономическая стратегия: вопросы выбора технологии практической реализации: материалы научного семинара / Под редакцией К.В. Гетманцева, Т.А. Мясниковой. – Краснодар: Кубанский государственный университет, 2018. – С. 229-231.

261. Рубцов, В.Н. Мониторинг государственных закупок как механизм противодействия коррупции / В.Н. Рубцов // Евразийская адвокатура. – 2017. – № 1.

– С. 143-145.

262. Рудницкая, Р.М. Механизмы государственного управления: сущность и содержание / Р.М. Рудницкая, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах; под науч. ред. д.э.н., проф. М.Д. Лесечко, к.э.н., доц. А.О. Чемериса. – Львов: ЛРИГУ НАГУ, 2005. – 28 с.

263. Рукавишников, С.М. К вопросу о дроблении государственной и муниципальной закупки / С.М. Рукавишников // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – Т. 16, № 2. – С. 240-244.

264. Румянцева Е.Е. Трансакции и риски коррупции в государственных закупках / Е.Е. Румянцева // Финансы и кредит. – 2014. – № 42. – С. 20-26.

265. Рычихина, Э.Н. Мониторинг как общая функция управления: монография / Э.Н. Рычихина. – Ухта: УГТУ, 2008. – 140 с.

266. Рязанцева, Н.А. Закупки предприятий и их роль в устойчивом развитии субъектов хозяйствования / Н.А. Рязанцева, В.С. Жевакин // Экономика и маркетинг в XXI веке: проблемы, опыт, перспективы : Сборник материалов XVII международной научно-практической конференции, посвящается 100-летию ДОННТУ, Донецк, 25-26 ноября 2021 года / Редколлегия: А.А. Кравченко [и др.]. – Донецк: Донецкий национальный технический университет, 2021. – С. 491-496.

267. Савкин, А. КPI снабжения и сбалансированная система показателей [Электронный ресурс] / А. Савкин // BSC Designer, 31 октября, 2020. – Режим доступа: <https://bscdesigner.com/ru/procurment-kpi.htm>. – Дата обращения: 21.05.2021. – Загл. с экрана.

268. Салита, С.В. Мониторинг финансовых потоков в системе государственного финансового контроля / С.В. Салита // Вестник Луганского государственного университета имени Владимира Даля. – 2022. – № 4 (58). – С. 130-135.

269. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>. – Дата обращения: 02.05.2020. – Загл. с экрана.

270. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>. – Дата обращения: 02.05.2021. – Загл. с экрана.

271. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ по итогам 2017 года подготовлен в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 № 1193 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>. – Дата обращения: 08.01.2019. – Загл. с экрана.

272. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>. – Дата обращения: 02.05.2020. – Загл. с экрана.

273. Семенова, Ф.З. Зарубежный опыт организации государственных закупок / Ф.З. Семенова, М.Б. Борлакова, Л.С. Боташева // *Фундаментальные исследования*. – 2016. – № 6-2. – С. 465-469.

274. Сергеева, С.А. Государственные закупки как предмет статистического

анализа / С.А. Сергеева // Инновации и инвестиции. – 2016. – № 11. – С. 121-122.

275. Сидорова, Е.В. Правовое регулирование закупочной деятельности в Мексике / Е.В. Сидорова // Современное право: Научная сеть. – 2016. – № 3. – С. 137-142.

276. Система госзакупок в Российской Федерации – 2020. Ежегодный доклад / К.И. Головщинский, М.С. Сабирова, М.И. Давыдов и др.; отв. ред. А.Т. Шамрин ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. – 70 с.

277. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: монография / Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина и др. ; под ред. Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исаковой. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с.

278. Система национальных счетов 2008. В 2 т. / Европейская комиссия, МВФ, ОЭСР, ООН, ВР. – Нью-Йорк, 2012. – 827 с.

279. Система оценки управления государственными финансами. Совершенствование управления государственными финансами. Поддержка устойчивого развития [Электронный ресурс] / Секретариат ГРФП г. Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 20433, США. Второе издание. – Октябрь 2019. – Режим доступа: https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/2020002207RUSrus002_Main%20text.pdf. – Дата обращения: 02.07.2022. – Загл. с экрана.

280. Ситдииков, С.А. Развитие системы размещения заказов на выполнение работ по капитальному ремонту жилищного фонда / С.А. Ситдииков // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 3. – С. 290-293.

281. Словарь русского языка: в 4-х томах (Малый академический словарь, МАС). – М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1983. – Т. 2. – 700 с.

282. Смачило, Т.В. Об особенностях построения компьютеризированного мониторинга производственно-экономической системы / Т.В. Смачило // Экономика: проблемы теории и практики: Сборник научных работ. – Днепрпетровск: ДНУ, 2001. – Вып. 110. – С. 47-51.

283. Смиринский, В.В. Прокьюремент как механизм формирования конкурентоспособного рынка государственных закупок европейского типа в Украине / В.В. Смиринский // Конкуренция. Вестник Антимонопольного Комитета Украины. – 2004. – № 4. – С. 11-16.

284. Смотрицкая, И.И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики / И.И. Смотрицкая, С.И. Черных // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 108-117.

285. Смотрицкая, И.И. Макроэкономические подходы к оценке интегральной эффективности системы государственных закупок / И.И. Смотрицкая // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2014. – № 5. – С. 70-79.

286. Снисаренко, П. Формирование и расчет начальной (максимальной) цены договора при проведении закупок [Электронный ресурс] / П. Снисаренко // Академия закупок. – Режим доступа: https://otc.ru/academy/articles/formirovanie_raschet_NMC?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com. – Дата обращения: 02.05.2020. – Загл. с экрана.

287. Современный словарь иностранных слов. – СПб.: «Дуэт», 1994. – 624 с.

288. Соглашение о государственных закупках ВТО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37006635. – Дата обращения: 10.01.2019. – Загл. с экрана.

289. Соглашение по правительственным закупкам [Электронный ресурс] // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – Режим доступа: <https://tradepol.hse.ru/programme4.6.18>. – Дата обращения: 08.05.2019. – Загл. с экрана.

290. Сорокина, Н.П. Механизмы и процедуры государственных и муниципальных закупок и особенности их применения / Н.П. Сорокина // Современные научные исследования и инновации. – 2015. – № 7. Ч. 4 – С. 18-24.

291. Сторожилов, Н.А. Организация системы государственных закупок: международный опыт [Электронный ресурс] / Н.А. Сторожилов, И. А. Езангина. – Режим доступа: <https://articlekz.com/article/21325>. – Дата обращения: 05.02.2018. –

Загл. с экрана.

292. Сулоева, А.А. Управление закупками в процессе принятия управленческих решений: учеб. пособие / А.А. Сулоева. – М.: Русайнс, 2017. – 102 с.

293. Сухадольский, Г.А. Тендеры. Вопросы и ответы / Г.А. Сухадольский. – Москва: Вершина, 2005. – 304 с.

294. Тасалов, Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и Норвегии / Ф.А. Тасалов // Сравнительно-правовое исследование. – М.: Проспект, 2019. – 238 с.

295. Тасалов, Ф.А. Правовое положение оператора электронной площадки при проведении электронных аукционов в сфере государственных закупок / Ф.А. Тасалов // Публичные закупки: проблемы правоприменения: материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М. В. Ломоносова). – Москва: Юстицинформ, 2013. – С. 197-205.

296. Ткаченко, Н.Б. Управление государственными закупками: монография / Н.Б. Ткаченко. – К.: Книга, 2007. – 296 с.

297. Тхор, Е.С. Государственные закупки как форма реализации бюджетного процесса / Е.С. Тхор, В.С. Жевакин // Вестник Луганского государственного университета имени Владимира Даля. – 2022. – № 8 (62). – С. 200-204.

298. Удальцова, Н.Л. Организационно-экономический механизм функционирования отрасли национальной экономики / Н.Л. Удальцова // Экономика и управление. – 2012. – № 6 (91). – С. 94-98.

299. Управленческие механизмы и юридические средства обеспечения эффективности государственных закупок: монография / под ред. И.П. Гладилиной и Ю.Г. Бабаевой. – Москва, 2017. – 176 с.

300. Урюпина, Н.А. Общественный контроль в системе закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Н.А. Урюпина // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – С. 223-230.

301. Успанов, Ж.Т. Международный опыт правового регулирования государственных закупок / Ж.Т. Успанов, Ж.Ш. Сатыбалдиев // Современная экономика и образование: проблемы, возможности и перспективы развития», «Modern Economics and Education: Problems, Opportunities and Prospects of Development». – Алматы: Алматинская академия экономики и статистики, 2016. – С. 612-618.

302. Федорова, И.Ю. Государственные и муниципальные закупки как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов: монография / И.Ю. Федорова, А.В. Фрыгин, М.В. Седова, М.Н. Прокофьев. – М.: Дашков и К, 2020. – 242 с.

303. Федорович, В.А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин; Ин-т США и Канады РАН. – М.: Наука, 2010. – 256 с.

304. Франция использует общие правила госзакупок с Евросоюзом [Электронный ресурс] // Бизнес Аналитик: Электронный журнал. – Режим доступа: <https://rusanalitic.ru/market-news/franciya-ispolzuet-obshchie-pravila-goszakupok-s-evrosoyuzom-818>. – Дата обращения: 01.01.2020. – Загл. с экрана.

305. Хамитов, Ж.М. Современные проблемы осуществления государственных закупок в Казахстане / Ж.М. Хамитов, Г.А. Джунусбекова // Central Asian Economic Review. – 2021. – № 5. – С. 90-103.

306. Хвостов, А.А. Оценка системы государственных закупок на соответствие принципам осуществления эффективных закупок / А.А. Хвостов // Аудит и финансовый анализ. – 2010. – № 1. – С. 184-193.

307. Холодкова, К.С. Анализ подходов к определению сущности организационно-экономического механизма управления / К.С. Холодкова // Современные научные исследования и инновации. – 2016. – № 5. – С. 213-221.

308. Хоменко, Я.В. Тенденции и перспективы развития системы государственных закупок: зарубежный опыт / Я.В. Хоменко, Я.Н. Баклицкая // Сборник научных работ серии «Финансы, учёт, аудит». Вып. 21 / ГОУ ВПО «ДОНАУИГС». – Донецк: ДОНАУИГС, 2021. – С. 202-219.

309. Храшкин, А.А. Управление процессом противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных закупок: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Храшкин Андрей Александрович. – Москва, 2009. – 170 с.

310. Храшкин, А. Международный опыт построения системы госзакупок [Электронный ресурс] / А. Храшкин // Социальная сфера. – 2008. – № 9. Сентябрь. – Режим доступа: <https://bujet.ru/article/46008.php>. – Дата обращения: 21.01.2022. – Загл. с экрана.

311. Храшкин, А.А. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храшкин, О.М. Воробьева, А.Н. Евстащенко. – 10-е изд., доп. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 576 с.

312. Централизованная и децентрализованная система государственного заказа [Электронный ресурс] // Ресурсный центр развития общественных организаций «Гурт». – 2000. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/10/39610399.pdf>. – Дата обращения: 19.06.2019. – Загл. с экрана.

313. Центральные структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского Союза [Электронный ресурс] / Доклад Sigma No 40 // GOV / SIGMA (2007) 4. – Режим доступа: <https://www.sigmaxweb.org/publications/46102466.pdf>. – Дата обращения: 11.01.2022. – Загл. с экрана.

314. Цыбулевская, О.И. Правовые акты органов исполнительной власти: погрешности юридической техники / О.И. Цыбулевская, А.В. Ермолаева // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 796-802.

315. Чегринцев, Е.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств в Российской Федерации / Е.А. Чегринцев // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. – 2009. – № 3 (27). – С. 24-31.

316. Черемухин, С.А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики / С.А. Черемухин // Вестник ТГУ. – 2010. – Вып. 2 (82). – С. 31-36.

317. Чжу, К. Информационная прозрачность электронных рынков B2B: теоретико-игровой анализ / К. Чжу // Management Science. – 2004. – Vol. 50, № 5. – С. 670-685.

318. Что такое тендер? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ua-tenders.com/rubrics/materials/118358>. – Дата обращения: 01.06.2014. – Загл. с экрана.

319. Шадрина, Е.В. Сравнительная характеристика систем государственных закупок Республик Казахстан, Азербайджан и Киргизия / Е.В. Шадрина // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2007. – № 10. – С. 114.

320. Шакиров, М.М. Конвергенция как механизм формирования и развития информационно-коммуникационных услуг / М.М. Шакиров // Вестник Казанского технологического университета. – 2013. – Т. 16, № 10. – С. 317-321.

321. Шаховой, В.А. Организация и проведение государственного заказа за рубежом / В.А. Шаховой // Управление мегаполисом. – 2012. – № 4. – С. 107-118.

322. Шевченко, Л.И. Госзаказ в системе государственного регулирования экономики / Л.И. Шевченко, Г.Н. Гредин. – Москва: Спарк, 2009. – 227 с.

323. Шеремет, А.Д. Теория экономического анализа / А.Д. Шеремет. – 3-е изд., доп. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 352 с.

324. Шестоперов, А.М. Проблемы доступа малых предприятий к государственным и муниципальным заказам: законодательство и реальная практика: аналитическая записка [Электронный ресурс] / А.М. Шестоперов // Москва, октябрь 2009. – Режим доступа: https://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=128740. – Дата обращения: 11.01.2020. – Загл. с экрана.

325. Шешукова, Т.Г. Методика оценки эффективности государственных закупок в национальных исследовательских университетах / Т.Г. Шешукова, А.А. Мальцева // Международный бухгалтерский учет. – 2015. – № 6 (348). – С. 28-36.

326. Шешукова, Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику / Т.Г. Шешукова // Международный бухгалтерский учет. – 2018. – Т. 21, № 5. – С. 520-527.

327. Шешукова, Т.Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект / Т.Г. Шешукова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2018. – № 16. – С. 11-18.

328. Шикалова, Е.В. Оценка эффективности системы государственных закупок в форме контрактной системы как новой институциональной среды / Е.В. Шикалова // Актуальные проблемы современности: наука и общество. – 2015. – № 2. – С. 30-32.

329. Шишкина, М.А. Система финансового контроля в сфере закупок и анализ основных нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок / М.А. Шишкина // Вестник науки и образования. – 2020. – № 15-2 (93). – С. 20-25.

330. Школьник, И.О. Проблемы организации системы государственных закупок в Украине / И.О. Школьник // Проблемы и перспективы развития банковской системы Украины: Сборник научных работ / Гос. высшее учеб. заведение «УАБД НБУ». – Сумы: ГВУЗ «УАБД НБУ», 2009. – Вып. 27. – С. 21.

331. Шмелёва, М.В. Система государственных закупок как механизм обеспечения экономного и результативного использования бюджетных средств / М.В. Шмелёва // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 83-92.

332. Шмиголь, Н.С. Современные подходы к оценке результативности государственных расходов / Н.С. Шмиголь // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 45. – С. 15-22.

333. Шурпаев, Ш.М. Некоторые критерии классификации коррупционных преступлений в сфере государственных и муниципальных закупок / Ш.М. Шурпаев // Противодействие коррупции. – 2019. – С. 76-80.

334. Экономика. Толковый словарь [Электронный ресурс]. Дж. Блэк. Общая редакция: д.э.н. Осадчая И.М. – М.: ИНФРА-М, Изд-во «Весь Мир», 2000 // Академик. 2000-2017. – Режим доступа: https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954. – Дата обращения: 26.03.2018. – Загл. с экрана.

335. Экономичность / Большой экономический словарь [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: https://big_economic_dictionary.academic.ru/18123/ЭКОНОМИЧНОСТЬ. – Дата обращения: 11.05.2017. – Загл. с экрана.

336. Энциклопедический фонд России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russika.ru/> – Дата обращения: 26.03.2018. – Загл. с экрана.

337. Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law.gov.kz/client/#!/md/12174/rus/09.07.2004>. – Дата обращения: 01.12.2019. – Загл. с экрана.

338. Эффективность государственного управления. Пер. с англ. / Под общ. ред. С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: Фонд «За экономическую грамотность», Российский экономический журнал, 1998. – 848 с.

339. Юзефович, Ж.Ю. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования / Ж.Ю. Юзефович, А.А. Жемчужников // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 3. – С. 168-172.

340. Яковлев, А. Сравнительный анализ эффективности закупочной деятельности государственных организаций сходной сферы деятельности / Яковлев А., Ткаченко А., Демидова О., Балаева О. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 5-36.

341. Ялялиева, Т.В. Анализ и оценка эффективности применения системы государственных закупок / Т.В. Ялялиева, П.С. Морозова // Экономика и право. – 2016. – № 5 (63). – С. 48-56.

342. Albrecht, F. Decentralized Procurement Management in Germany: An Analysis of Implementation Strategies [Электронный ресурс] / F. Albrecht, H. Wasmund // Published in Public Management Review. – 2018. – Vol. 20, № 6. – Режим доступа: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2017.1348889>. – Дата обращения: 18.03.2022. – Загл. с экрана.

343. Amaral, M. Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London / M. Amaral, S. Saussier, A. Yvrande-Billon // Utilities Policy. – 2009. – Vol. 17. – Pp. 166-175.

344. Anderson, B. Cacique democracy and the Philippines: origins and dreams / B. Anderson // *New Left Review*. – 1988. – № 1/169. – 169 p.

345. Anderson, E. *Municipal Best Practices: Preventing Fraud, Bribery and Corruption* / E. Anderson. – Vancouver, BC: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, 2013. – 230 p.

346. Anderson, Robert D. *Assessing the Value of Future Accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Some New Data Sources, Provisional Estimates, and An Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession* [Электронный ресурс] / Anderson, Robert D., Philippe Pelletier, Kodjo Osei-Lah and Anna Caroline Müller // *WTO Staff Working Paper ERSD-2011-15*, October 6, 2011. – Режим доступа: http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201115_e.htm. – Дата обращения: 18.03.2022. – Загл. с экрана.

347. Anderson, Robert D. *The WTO Agreement on Government Procurement (GPA): An Emerging Tool of Global Integration and Good Governance* [Электронный ресурс] / Robert D. Anderson // *Law in Transition*, Autumn 2010. – Режим доступа: <http://www.ebrd.com/downloads/research/news/lit102.pdf>. – Дата обращения: 18.01.2022. – Загл. с экрана.

348. *Architecture.com* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternational-Relations/Policy/PublicAffairs/2012/ComparativeProcurement.pdf>. – Дата обращения: 15.04.2022. – Загл. с экрана

349. Arora, A. *Effects of Information-Revelation Policies Under Market-Structure Uncertainty* / A. Arora, A. Greenwald, K. Kannan, R. Krishnan // *Management Science*. – 2007. – Vol. 53 (8). – Pp. 1234-1248.

350. Arrowsmith, S. *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform* (Cambridge University Press: 2011) [Электронный ресурс] / S. Arrowsmith, Anderson Robert D. – Режим доступа: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/fulltextarticles/wtobookchapter1.pdf>. – Дата обращения: 12.02.2022. – Загл. с экрана.

351. Arrowsmith, S. Towards a Multilateral Agreement on Transparency in Government Procurement / S. Arrowsmith // *The International and Comparative Law Quarterly*. – 1998. – Vol. 47, № 4. – Pp. 793-816.

352. B20 Task Force on Improving Transparency and Anti-corruption : Task Force Recommendations 2013, 20th June 2013. – Moscow: International Business Leaders Forum /на англ.яз./, 2013 – 32 p.

353. Bac, M. Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene? / M. Bac // *Public Choice*. – 2001. – Vol. 107, № 1/2. – Pp. 87-96.

354. Beil, D.R. An inverse-optimization-based auction mechanism to support a multiattribute RFQ process / D.R. Beil, L.M. Wein. // *Management Science*. – 2003. – № 49 (11). – Pp. 1529-1545.

355. Benchmarking Public Procurement [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rru.worldbank.org/Public-Procurement/>. – Дата обращения: 18.03.2020. – Загл. с экрана.

356. Bichler, M. An experimental analysis of multi-attribute auctions / M. Bichler // *Decision Support Systems*. – 2000. – № 29 (3). – Pp. 249-268.

357. Boehm, F. Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes / F. Boehm, J. Olaya // *Annals of Public and Cooperative Economics*. – 2006. – Vol. 77, № 4. – Pp. 431-452.

358. Branco, F. The design of multidimensional auctions / F. Branco // *Rand Journal of Economics*. – 1997. – № 28 (1). – Pp. 63-81.

359. Branzoli, N.F. Entry and Subcontracting in Public Procurement Auctions / Branzoli N.F. Decarolis // *Management Science*. – 2015. – № 61 (12). – Pp. 2945-2962.

360. Bribe Payers Index 2011 [Электронный ресурс] // Transparency International. – Режим доступа: www.transparency.org/bpi2011/results. – Дата обращения: 11.04.2020. – Загл. с экрана.

361. Carausan, M.V. Conducting and using monitoring in public procurement contracts [Электронный ресурс] / M.V. Carausan. – Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/331096699_. – Дата обращения: 18.03.2022.

– Загл. с экрана.

362. Centralised and Decentralised Public Procurement. SIGMA Papers [Электронный ресурс]. – 2000. – No. 29, OECD Publishing, Paris. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/5kml60w5dxr1-en>. – Дата обращения: 18.03.2022. – Загл. с экрана.

363. Che, Y.K. Design competition through multidimensional auctions / Y.K. Che // *Rand Journal of Economics*. – 1993. – № 24 (4). – P. 668-680.

364. Coppier, R. Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? [Электронный ресурс] / R. Coppier, G. Piga. – Режим доступа: http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf. – Дата обращения: 18.03.2022. – Загл. с экрана.

365. Corruption Perceptions Index [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>. – Дата обращения: 18.05.2022. – Загл. с экрана.

366. David-Barrett, E. Corrupt Contracting: Partisan Favouritism in Public Procurement, Hungary and the United Kingdom Compared [Электронный ресурс] / E. David-Barrett, M. Fazekas // *ERCAS Working Paper № 49*. – 2016. – Режим доступа: <https://www.semanticscholar.org/paper/and-State-Building-Working-Paper-No.-49-Corrupt-%3A-Dávid-Barrett-Fazekas/d71b3e4b862fd1b5c13e31087cde6da294e61a5e>. – Дата обращения: 28.05.2022. – Загл. с экрана.

367. Defense Acquisition University. Официальный сайт организации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.dau.edu>. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

368. Diamond, L. Building Trust in Government by Improving Governance [Электронный ресурс] / L. Diamond // Paper presented to the 7th Global Forum on Reinventing Government. – Vienna, 27 June 2007. – Режим доступа: <https://stanford.edu/~ldiamond/paperssd/BuildingTrustinGovernmentUNGLobalForum.pdf>. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

369. Die Bundesregierung, Digitale Verwaltung 2020 [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/programmdokument_div.pdf?__blob=publicationFile&v=5. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

370. Dixit, S. The real challenge in power sector restructuring: instilling public control through transparency, accountability and public participation (TAP) / S. Dixit, S. Wagle, G. Sant // *Energy for Sustainable Development*. – 2001. – Vol. V, № 3. – Pp. 95-102.

371. Döhler, M. Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany / M. Döhler // *European Politics*. – 2002. – Vol. 25/1. – Pp. 101-124.

372. European Commission [Электронный ресурс] / *Emerging technologies in public procurement*. – 2019. – Режим доступа: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/emerging-technologies_en. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

373. Evenett, S.J. Government procurement: market access, transparency, and multilateral trade rules / S.J. Evenett, B.M. Hoekman // *European Journal of Political Economy*. – 2005. – Vol. 21. – Pp. 163-183.

374. Federal Acquisition Institute: официальный сайт организации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gsa.gov/policy-regulations/policy/acquisition-policy/office-of-acquisition-policy/federal-acquisition-institute>. – Дата обращения: 11.01.2022. – Загл. с экрана.

375. Gal-Or, E. Optimal Information Revelation in Procurement Schemes / E. Gal-Or, M. Gal-Or, A. Dukes // *The RAND Journal of Economics*. – 2007. – Vol. 38, № 2. – Pp. 400-418.

376. Gordon, S.C. Politicizing agency spending authority: Lessons from a Bush-era scandal / S.C. Gordon // *American Political Science Review*. – 2011. – № 105 (04). – Pp. 717-734.

377. *Government Information Quarterly*. 2010. – Vol. 27. – Pp. 264-271.

378. Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy – *Towards a more efficient European Procurement Market COM* [Электронный ресурс].

– 15, January 2011. – Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:EN:PDF>. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

379. Heffron, F. Organization theory and public organizations: The political connection / F. Heffron // Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1989. – 69 p.

380. Нохха, S. Designing a public procurement compliance and performance monitoring system in Kosovo. 2014 [Электронный ресурс] / S. Нохха, I. Duli. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-kosovo.pdf>. – Дата обращения: 11.02.2021. – Загл. с экрана.

381. Hustedt, T. Forschungsperspektiven auf Regierungs- und verwaltungskoordinaton: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren / T. Hustedt, S. Veit // DMS Zeitschrift für Public Policy Recht und Management. – 2014. – Vol. 7/1. – Pp. 17-36.

382. Indicators: Economy & Growth [Электронный ресурс] / The World Bank: DataBank – Режим доступа: <https://data.worldbank.org/indicator?tab=all>. – Дата обращения: 18.03.2017. – Загл. с экрана.

383. Kadan, R. The balanced scorecard: Measures that drive performance / R. Kadan, D. Norton // Harvard Business Review. – 1992. – January-February. – Pp. 71-79.

384. Khi, V. Thai. Public procurement re-examined / Khi V. Thai // Journal of public procurement. – 2001. – Volume 1, Issue 1. – Pp. 9-50.

385. Kim, S. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN / S. Kim, H.J. Kim, H. Lee // Government Information Quarterly. – 2009. – Vol. 26. – Pp. 42-50.

386. Kim, S. An institutional structure of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN / S. Kim, H.J. Kim, H. Lee // Government Information Quarterly. – 2009. – Vol. 29. – Pp. 38-49.

387. Kolstad, I. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? / I. Kolstad, A. Wiig // World Development. – 2009. – Vol. 37, № 3. –

Рр. 521-532.

388. Kur, A. E-Procurement in Germany: A Review of Legal and Practical Implications [Электронный ресурс] / A. Kur, L. Schultze // Published in the European Journal of Law and Technology. – 2014. – Vol. 5, No. 2. – Режим доступа: <https://ejlt.org/article/view/201>. – Дата обращения: 01.07.2022. – Загл. с экрана.

389. Lambert, A. Corruption and Collusion in Procurement Tenders. [Электронный ресурс] / A. Lambert. К. Sonin. – Режим доступа: <http://www.cefir.org/papers/WP36.pdf>. – Дата обращения: 01.07.2022. – Загл. с экрана.

390. Liu, M. Framework For The Design And Analysis of Congestion Revenue Rights / M. Liu, G. Gross // IEEE Transactions on Power Systems. – Feb. 2004. – Vol. 19, №.1. – Рр. 243-251.

391. Martynovych, D. Efficiency analysis of public procurement as state aid tool / D. Martynovych // Investytsiyi: praktyka ta dosvid. – 2016. – Vol. 18. – Рр. 70-76.

392. McHenry, W.K. Emerging Electronic Procurement in Russian Regional Governments / W.K. McHenry, D. Pryamonosov // Journal of Public Procurement. – 2010. – Vol. 10, № 2. – Рр. 211-246.

393. Ministerpräsident Schleswig Holstein (2016), IT-Gesamtplan [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/E/e_government/Downloads/IT_Gesamtplan.pdf?_blob=publicationFile&v=1. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

394. Ministry of Finance 2014: A turning point for Italy. Structural reforms in Italy since september 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/riforme_strutturali.pdf. – Дата обращения: 01.09.2021. – Загл. с экрана.

395. Monitoring Sustainable Public Procurement Implementation. Recommendations and Case Studies. United Nations Environment Programme [Электронный ресурс]. – 2016. – 86 р. – Режим доступа: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/monitoring_sustainable_public_pr

ocurement_implementation.pdf. – Дата обращения: 01.06.2021. – Загл. с экрана.

396. Muminov, N.G. The role of public procurement in the digitalization of the economy and adoption of e-commerce / N.G. Muminov, G.M. Zakhirova // St.Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics. – 2020. – Vol. 13, № 2. – P. 30-39.

397. Naumenko, S.N. Construction a national system of procurement a comparative analysis of the experience of the European Union / S.N. Naumenko, O. Duchesne // Региональное развитие – основа развития украинского государства: сборник научных работ / ДонГУУ. – Донецк: ДонГУУ, 2012. – Т. XIII. – (Серия «Экономика»; вып. 230). – С. 52-57.

398. NIGP: Institute of Public procurement: официальный сайт организации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nigrp.org>. – Дата обращения: 01.08.2021. – Загл. с экрана.

399. OECD, Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress Since 2008 [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264201385-en. – Дата обращения: 01.06.2019. – Загл. с экрана.

400. OECD, Principles for Integrity in Public Procurement [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf. – Дата обращения: 06.06.2021. – Загл. с экрана.

401. OECD, Recommendation of the Council on Public Procurement [Электронный ресурс] // ОЭСР. – 2015. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf>. – Дата обращения: 21.12.2020. – Загл. с экрана.

402. OECD. Government at a Glance 2019 [Электронный ресурс]. – Paris: OECD Publishing, 2019. – 214 p. – Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en. – Дата обращения: 01.05.2022. – Загл. с экрана.

403. Ohashi, H. Effects of Transparency in Public Procurement Practicies on

Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works / H. Ohashi // Review of Industrial Organization. – 2009. – Vol. 34. – Pp. 267-285.

404. Piattoni, S. Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective / S. Piattoni // Cambridge University Press, 2021. – Pp. 193-212.

405. Podkolzina, E.A. Contracts in Public Procurement: Theory, Problems, and Illustrations / E.A. Podkolzina, A.A. Balsevich // Public Procurement: Management, Security, Placement. Normative-Analytical Journal. – 2009. – Vol. 17. – Pp. 76-83.

406. Procurement Policy Note. National Procurement Policy Statement Action Note PPN [Электронный ресурс]. – 2021. – 05/21 June. – Режим доступа: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/990288/PPN_05_21-_National_Procurement_Policy_Statement.pdf. – Дата обращения: 24.05.2022. – Загл. с экрана.

407. Provvedimenti Ministeri attuativi codice dei contratti № 50/2016 [Электронный ресурс] // Sito d'informazione professionale in materia di appalti «Sentenzeappalti.it». – Режим доступа: <https://www.sentenzeappalti.it/atti-attuativi-del-codice-dei-contratti>. – Дата обращения: 24.05.2020. – Загл. с экрана.

408. Public Procurement and Disposal of Public Assets [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ppda.go.ug/>. – Дата обращения: 01.12.2019. – Загл. с экрана.

409. Public Procurement Audit [Электронный ресурс] / INTOSAI. – Режим доступа: <http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/PublicProcurementAudit.pdf>. – Дата обращения 06.07.2022. – Загл. с экрана.

410. Public Procurement in EU Member States – The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives” [Электронный ресурс]. – SIGMA Papers. – 2010. – No. 45, OECD Publishing. – Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-in-eu-member-states_5km91p7s1mxv-en-. – Дата обращения: 24.05.2022. – Загл. с экрана.

411. Public Procurement in Germany [Электронный ресурс] / Федеральное министерство экономики и энергетики Германии. – Режим доступа: <https://www.bmwi.de/Navigation/EN/Home/home.html>. – Дата обращения: 04.01.2020. – Загл. с экрана.

412. Rajaram A. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management [Электронный ресурс] / A. Rajaram / World Bank, 2010. – Режим доступа: <https://www.siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/FrameworkRajaram.pdf>. – Дата обращения: 26.03.2022. – Загл. с экрана.

413. Ranking of the Official Websites for Posting Information on Public Procurement. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.raexpert.ru/ratings/internet/g2b/>. – Дата обращения: 24.07.2022. – Загл. с экрана.

414. Schooner, S.L. Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law / S.L. Schooner // Public Procurement Law Review. – 2011. – № 11. – 103 p.

415. Soreide, T. Corruption in public procurement: Causes, consequences and cures. / T. Soreide // Report – Chr. Michelsen Institute. – 2002. – № 1 (1). – 43 p.

416. Taylor, S. Public procurement in the UK [Электронный ресурс] / S. Taylor // Practical Law. – 5 March 2021. – 24 p. – Режим доступа: <https://www.keatingchambers.com/practice-note-on-public-procurement/>. – Дата обращения: 24.05.2022. – Загл. с экрана.

417. The Openness Rating of Public Procurement Website [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/567>. – Дата обращения: 01.08.2022– Загл. с экрана.

418. Van de Walle, N. Meet the new boss, same as the old boss? The evolution of political clientelism in Africa / N.Van de Walle // Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition, 2007 – Pp. 50-67.

419. Von Engelhardt, B. The transposition of the new EU public procurement directives in Germany: presentation at the Single Market Forum, Rome [Электронный

ресурс] / В. Von Engelhardt. – Режим доступа: http://www.politicheeuropee.gov.it/files/Roma_150213_Benjamin%20von%20Engelhardt.pdf. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

420. Von Furstenberg, G.M. Hopes and Delusions of Transparency / G.M. Von Furstenberg // North American Journal of Economics and Finance. – 2001. – Vol. 12. – Pp. 105-120.

421. World Bank to Finalize Padma Bridge Financing. Press Release [Электронный ресурс]. – 19 December 2010. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2010/12/19/world-bank-to-finalize-padma-bridge-financing>. – Дата обращения: 28.05.2022. – Загл. с экрана.

422. Zahlen, Daten, Fakten zum ITVSH / ITVSH (2018) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.itvsh.de/ueberuns/ZahlenDatenFakten/Seiten/default.aspx>. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана. – Дата обращения: 10.04.2022. – Загл. с экрана.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Справки о внедрении результатов исследования



НАРОДНЫЙ СОВЕТ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
АППАРАТ НАРОДНОГО СОВЕТА

ул. Артёма д. 97, Донецк, 283001

тел. (062)209-22-99

email: apparat@dnrsovet.su

"18" октябрь 2022 № ДС.Р-84/3/42
на № _____ от _____ 20 _____

Диссертационный совет Д 01.001.01
на базе ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

СПРАВКА

**о внедрении результатов исследований диссертации
Науменко Светланы Николаевны на тему «Методологические основы
управления государственными тендерными закупками»,
представленной на соискание ученой степени доктора экономических
наук по специальности 08.00.05 «Экономика и управление народным
хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)»**

Разработки, представленные в диссертации Науменко Светланы Николаевны к рассмотрению в Комитете Народного Совета по бюджету, финансам и экономической политике относительно формирования функциональной системы институций внешнего регулирования государственных тендерных закупок, носят прикладной характер и целесообразны к применению в процессе совершенствования системы государственных тендерных закупок в Донецкой Народной Республике.

Предложенный С.Н. Науменко механизм внешнего регулирования системы государственных закупок с соответствующей методикой его внедрения в Донецкой Народной Республике принят к реализации.

Руководитель
Аппарата Народного Совета
Донецкой Народной Республики

Максимова
071-324-03-68



О.В. Ванин



ДОНЕЦКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА

АДМИНИСТРАЦИЯ ГОРОДА ТОРЕЗА

ул. Пионерская, 3, г. Торез, ДНР, 286600, тел./факс (06254) 3-22-46,
e-mail: torvuk@mail.ru

19.10.2022 № 2/36-0056

На № _____ от _____

Диссертационный совет Д 01.001.01
на базе ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований диссертации

Науменко Светланы Николаевны на тему
«Методологические основы управления государственными тендерными
закупками», представленной на соискание ученой степени доктора
экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление
народным хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)

Материалы диссертации Науменко Светланы Николаевны, а именно механизм государственных тендерных закупок, который предполагает активный поиск и отбор поставщиков на государственный рынок товаров и услуг, создание центров консолидированных закупок и комитетов по закупкам товаров (работ, услуг), а также процедура определения победителя государственной тендерной закупки с оценкой её эффективности, вызывают практический интерес.

Указанные разработки Светланы Николаевны Науменко рассмотрены Администрацией города, признаны целесообразными и приняты к реализации.

Первый заместитель
главы администрации

А.Е. Макарова



ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

ул. Артёма, 97, г. Донецк, 83001, e-mail: op_dnr_info@mail.ru

10.10.2022 г. № 01-09/222
на № _____ от _____

Диссертационный совет Д 01.001.01
на базе ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ
НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований диссертации
Науменко Светланы Николаевны на тему «Методологические основы
управления государственными тендерными закупками», представленной
на соискание ученой степени доктора экономических наук
по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент).

Разработки, представленные в диссертации Науменко С.Н. касательно участия в управлении государственными тендерными закупками организаций инфраструктуры, представляющих интересы поставщиков товаров и услуг, с делегированием им части полномочий в сфере анализа и контроля, имеют научно-практическую значимость. Целесообразность также представляет предложение о наделении ведущей ролью в иерархии данных организаций Общественной палаты, которой уполномоченные органы государственной исполнительной власти могут делегировать полномочия по активному поиску на внутреннем и внешнем рынке поставщиков товаров и услуг, контролю допуска и определению победителя тендера.

Внедрение разработанного Науменко Светланой Николаевной механизма взаимодействия участников государственных тендерных закупок обеспечит обратную связь при управлении в системе государственных тендерных закупок и обеспечит заинтересованность поставщиков товаров и услуг во взаимодействии с государственными заказчиками.

Заместитель
Председателя ОП ДНР



Е. Г. Мартьянова



**ОБЩЕСТВО С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ
«ЮГМК ЛУГАНСКИЙ ЛИТЕЙНО-МЕХАНИЧЕСКИЙ ЗАВОД»**

Адрес (место нахождения): Луганская Народная Республика, 91000, г. Луганск, ул. Ленина, 195
тел. (0642) 343-111, e-mail: info_ugmklmz@mail.ru

№ 008-05/11 от 18.05.2022

Диссертационный совет Д 01.001.01
на базе ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ
РЕСПУБЛИКИ»

СПРАВКА

**о внедрении результатов исследований диссертации
Науменко Светланы Николаевны на тему «Методологические основы
управления государственными тендерными закупками»,
представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук
по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)**

Разработки, содержащиеся в диссертации Светланы Николаевны Науменко, а именно: процедура подготовки к проведению государственной тендерной закупки, дополненная технологией активного поиска поставщиков товаров и услуг, осуществляемая посредством мониторинга внутреннего и внешнего рынка и процедура отбора поставщиков, базирующаяся на оценке результативности закупки, при помощи метода многомерных сравнений в котором одновременно сравниваются качество и потребительская цена товара или услуги с эталонными значениями, требуемыми условиями тендера, применяются при проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства.

Данные процедуры показали свою эффективность в практике закупочной деятельности Общества с ограниченной ответственностью «ЮГМК Луганский литейно-механический завод».

Директор



А.А. Кривоухов



**МИНИСТЕРСТВО
ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ
РЕСПУБЛИКИ**

**ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ
РЕСПУБЛИКИ»**

Центр дополнительного
профессионального образования

пр. Мира, 10
г. Донецк, 83015

тел. 062 3372246
моб. тел. 071 4280043
<http://donampra.ru>

В журнале учета
справка зарегистрирована
№ 06-03-16/14/1 от 17.02.2022 г.

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований диссертации

Науменко Светланы Николаевны

на тему «Методологические основы управления государственными тендерными закупками», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)

Научные разработки, выводы и рекомендации, изложенные в диссертации Науменко С.Н., использовались при разработке и реализации дополнительной профессиональной программы повышения квалификации «Организация проведения закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства организаций (учреждений)», инициированной Министерством экономического развития Донецкой Народной Республики, а именно: структура программы расширена темами «Процедура формирования комитета по конкурсным закупкам» и «Заключение договора о закупке. Обжалование процедуры закупок. Защита прав участников закупочной деятельности», в которые вошли методологические аспекты деятельности государственных заказчиков по формированию качественного состава тендерного комитета госзаказчика, отбору поставщиков на государственный рынок товаров и услуг, определению победителя государственной тендерной закупки, способу оценки эффективности управления и процесса государственной тендерной закупки.

В результате реализации программы с 2017 по 2020 гг. уровень квалификации и профессионального образования повысили более 5500 лиц, занятых в сфере закупок.

Справка выдана для предъявления в диссертационный совет Д 01.001.01 на базе ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ».

Директор Центра дополнительного
профессионального образования



Е.В. Хасанова



ДОНЕЦКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА
 МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
 ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
 ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
 «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
 СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

83015, город Донецк, Ворошиловский район, улица Челюскинцев, дом 163а,
 тел.: +7(856) 337-71-08, e-mail: info@donampa.ru

13.10.2022 № 01-06/1367
 На № _____ от _____

Диссертационный совет Д 01.001.01
 на базе ГОУ ВПО «ДОНЕЦКАЯ
 АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И
 ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
 ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ
 НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»

СПРАВКА

**о внедрении результатов исследований диссертации
 Науменко Светланы Николаевны на тему «Методологические основы
 управления государственными тендерными закупками»,
 представленной на соискание ученой степени доктора экономических
 наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным
 хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)**

Основные научные разработки и выводы диссертации Науменко С.Н. использовались в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Тендерные операции в ВЭД», «Управление системой государственных тендерных закупок», «Нормативно-правовое сопровождение государственных тендерных закупок» для обучающихся магистратуры направления подготовки 38.04.02 Менеджмент (магистерские программы «Международный менеджмент (с частичной реализацией на английском языке)» и «Организационно-правовое регулирование международного бизнеса»), направления подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление (магистерская программа «Государственное регулирование внешнеэкономической и проектной деятельности»). Разработанные диссертантом положения вошли в учебное пособие и дополнили конспекты лекций и методические рекомендации по проведению семинарских занятий, а именно:

1) дисциплина «Тендерные операции в ВЭД» дополнена темой «Система и технология прокьюремента», в которую вошел понятийно-категориальный аппарат системы государственных тендерных закупок и их классификация согласно типам рынка госзакупок;

2) дисциплина «Управление системой государственных тендерных закупок» дополнена:

- темой «Процедура государственных тендерных закупок», в которую вошли подходы к регулированию системы государственных тендерных закупок на основе мониторинга внешнего и внутреннего рынка, осуществляемого на этапе объявления тендера, и подходы к оценке государственной тендерной закупки, осуществляемые многомерным способом одновременного сравнения фактических и эталонных значений критериев ее результативности и эффективности;

- темой «Методики оценки тендерных предложений», в которую вошли способ оценки государственной тендерной закупки и способ оценки эффективности управления в системе государственной тендерной закупки;

3) дисциплина «Нормативно-правовое сопровождение государственных тендерных закупок» дополнена темой «Система государственных тендерных закупок ДНР», в которую вошли разработки способа организации механизма государственных тендерных закупок с усовершенствованной процедурой подготовки к проведению государственной тендерной закупки, отбора поставщиков и определения ее победителя тендера на основе функционального подхода к существующей структурно-процессной форме организации.

Врио ректора
канд. гос. упр., доцент



Л.Н. Костина

Приложение Б

Перечень Директив Европейского Союза по вопросам государственных закупок

1. Директива 71/305/ЕЭС Совета ЕС от 26 июля 1971 г. О координации процедур размещения государственных заказов на выполнение работ (Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts);

2. Директивы 90/531/ЕЭС и Директивы 77/62/ЕЭС Совета ЕС от 21 декабря 1976 г. О координации процедур размещения заказов на поставку (90/531/ЕЭС - Procurement Procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors);

3. Директива 89/665/ЕЭС Совета ЕС от 21 декабря 1989 г. О координации законодательных, регламентарных и административных положений, относящихся к применению процедур пересмотра в отношении размещения государственных заказов на поставку и на выполнение работ*(11) ограничена процедурами размещения заказов в пределах сферы действия (Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts);

4. Директива Совета 89/440 / ЕЕС от 18 июля 1989 г., вносящая изменения в Директиву 71/305 / ЕЕС, касающуюся координации процедур присуждения контрактов на общественные работы (Directive 89/440/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts);

5. Директива Совета 92/50 / ЕЕС от 18 июня 1992 г., касающаяся координации процедур заключения контрактов на оказание государственных услуг (Directive 92/50/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de services);

6. Директива Совета 93/38 / ЕЕС от 14 июня 1993 г., координирующая процедуры закупок организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и телекоммуникаций (Directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications);

7. Директива Совета 93/37/ ЕЕС от 14 июня 1993 г., касающаяся координации процедур присуждения контрактов на общественные работы (Directive 93/37/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux);

8. Директива Совета 93/36/ ЕЕС от 14 июня 1993 г., координирующая процедуры заключения государственных контрактов на поставку (Directive 93/36/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures);

9. Директива 2004/17 / ЕС Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 г., координирующая процедуры закупок организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors);

10. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 31 марта 2004 г. № 2004/18/ЕС. О координации процедур заключения договоров государственного заказа на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг (отменена) (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts);

11. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 31 марта 2004 г. № 2004/17/ЕС. О координации процедур закупок на предприятиях, работающих в сфере водоснабжения, энергетическом, транспортном и почтовом секторах (отменена) (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors);

12. Директива 2006/123/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. Об услугах на внутреннем рынке (Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur);

13. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 16 апреля 2014 г. № 2014/55/ЕС. Об электронных счетах и платежах в публичных закупках (Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement);

14. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 16 апреля 2014 г. № 89/665/ЕЭС. О координации законодательных, регламентных и административных положений, относящихся к применения процедур пересмотра в отношении размещения государственных заказов на поставку и выполнение работ (Council Directive 89/106/EEC of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to construction products);

15. Директива 2014/24/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС 26 февраля 2014 г. О государственных закупках и об отмене Директивы 2004/18/ЕС (Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance);

16. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 26 февраля 2014 г. № 2014/24/ЕС. О публичных закупках и отмене Директивы № 2004/18/ЕС (Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing);

17. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 26 февраля 2014 г. № 2014/25/ЕС. О закупках организаций, осуществляющих деятельность в сферах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовой связи, и отмене Директивы 2004/17/ЕС (Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Text with EEA relevance);

18. Директива Европейского парламента и совета ЕС от 26 февраля 2014 г. № 2014/23/ЕС. О заключении концессионных соглашений (Directive 2014/23/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of concession contracts Text with EEA relevance).

Приложение В

Характеристика международных правовых актов по вопросам регулирования государственных закупок

Таблица В.1 – Нормативные правовые акты международных организаций по вопросам регулирования государственных тендерных закупок

Регламентирующее учреждение	Структура	Цели регулирования	Сфера применения
1	2	3	4
Типовой Закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ), услуг»			
Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)	57 статей, сгруппированных в 6 глав: общие положения; методы закупок и условия их использования; процедуры торгов; основной метод закупок; процедуры, применяемые при закупках альтернативными методами; обжалование	Максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении государственных закупок	Во всех случаях проведения государственных закупок, за исключением закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности
Соглашение ВТО о правительственных закупках			
Всемирная торговая организация (ВТО)	22 статьи, 4 приложения: общие положения, устанавливающие основополагающие принципы, специальный и дифференцированный режим для развивающихся стран, возможные исключения из сферы действия соглашения, регулирование процедурных аспектов госзаказа (тендерная документация, технические спецификации, временные рамки для различных этапов тендера и т. д.).	Повышение конкуренции в сфере госзаказа, содействие открытию национальных рынков государственных закупок и предоставлению поставщикам из стран, подписавших данный документ, равных с национальными поставщиками условий участия, обеспечение прозрачности регулирования и процедур, противодействие коррупции	Деятельность государственных органов, организаций, учреждений различного уровня и предприятий общественного сектора по приобретению необходимых им товаров, услуг и работ

Продолжение таблицы В.1

1	2	3	4
Правила закупок для заемщиков финансирования инвестиционных проектов Всемирного банка			
<p>Группа по закупочной политике и услугам Управления вице-президента по операционной политике и страновым услугам Всемирного Банка (ВТО)</p>	<p>242 статьи, сгруппированных в 7 разделов и 15 приложений: инструкции по выработке индивидуальных подходов к закупкам, с акцентом на устойчивость и рациональное соотношение цены и качества при государственных закупках (основные сведения о международных конкурсных торгах; документация для торгов; стандарты, используемые в торгах; условия и формы расчетов; транспортировка, страхование товаров; подготовка предложений; контроль Всемирного банка за принятием решений по закупкам)</p>	<p>Поддержание современной структуры закупок, соответствующей критериям финансирования; адаптация отдельно взятых процедур закупок для удовлетворения операционных потребностей и достижения оптимальных результатов</p>	<p>При реализации проектов (экономического развития направленных на образование, здравоохранение, государственное управление, развитие инфраструктуры, финансов, сельского хозяйства и экологической устойчивости), частично или полностью финансируемых из средств займов Международного банка реконструкции и развития или кредитов Международной ассоциации развития при закупке товаров, работ, неконсультационных и консультационных услуги, необходимых для реализации проекта; закупки в рамках финансирования инвестиционных проектов</p>

Приложение Г

Характеристика правовых актов по вопросам регулирования государственных закупок для нужд обороны и безопасности США

Таблица Г.1 – Регламентирование государственных закупок для нужд обороны и безопасности США

Нормативный акт	Регламентация
1	2
Закон о закупках видов ВС от 1947 г.	Основы контрактной политики, порядок заключения контрактов министерством обороны и структурами вооруженных сил, общие принципы заключения и подписания государственных контрактов, формирование системы подзаконных актов.
Закон о конкуренции при заключении контрактов от 1984 г.	Требования к обязательной сертификации, если нижний предел государственной закупки по одному государственному контракту составляет 100 тыс. долларов; использование конкурсных процедур государственных закупок за исключением специальных обстоятельств и разовых разрешений; обязательное наличие специалиста по конкуренции; процедуры рассмотрения жалоб и определение уполномоченных на их рассмотрение органов государственной власти согласно специфике предмета государственных тендерных закупок.
Закон о разрешении споров по контрактам от 1978 г.	Порядок рассмотрения претензий, санкции за нарушения контрактных обязательств и нормы выплат штрафов, налагаемых на участников процедуры государственной тендерной закупки, структура институтов государственной власти, уполномоченных на рассмотрение взаимных претензий участников процедур государственных тендерных закупок.
Закон о закупках национальных товаров и услуг от 1933 г.	Требования к содержанию местного компонента, обязанность государственным организациям исключительного приобретения продукции у национальных фирм.

Продолжение таблицы Г.1

1	2
Закон о мелких фирмах от 1953 г.	Механизмы и формы защиты субъектов малого бизнеса
Закон о предотвращении недостач от 1982 г.	Контроль бюджетных ассигнований на содержание аппарата государственного управления
Закон о предоставлении достоверных данных при проведении переговоров от 1962 г.	Обязательность раскрытия информации и суммах контрактов, заключаемых подрядчиками и субподрядчиками
Закон о равноправии при разрешении конфликтов от 1985 г.	Защита прав субъектов хозяйствования в случаях обоснованного произвола государственных служащих по выполнению контрактных обязательств в рамках государственных закупок; возможность перекладывания судебных издержек на органы государственного управления, совершивших нарушение (в случае доказательства вины)
Циркуляр А-109	общие требования к процессу закупок продукции за счет средств государственного бюджета в рамках реализации крупных национальных программ и проектов
Федеральное руководство по приобретению	Свод нормативов и правил ведения государственных закупок; общие стандарты процессуальных норм; установление общих конкурентных и неконкурентных процедур государственных закупок
Дополнения к своду правил государственных закупок для нужд национальной обороны	дополнения применяются только в сочетании с общими правилами государственных закупок и используются для закупок продукции исключительно военного назначения

Приложение Д

Электронные площадки отдельных стран по размещению информации о проводимых тендерных закупках

Таблица Д.1 – Перечень электронных торговых площадок отдельных стран [перегруппировано автором на основе

<https://himki.bezformata.com/listnews/informatciya-na-internet-resursah-zarubezhnih/72548237/>]

Страна 1	Интернет-сайт 2	Адрес размещения ресурса 3
ЕС	Электронная ежедневная газета тендеров	https://ted.europa.eu
	Торговая площадка EU-supply	www.eu.eu-supply.com
Германия	Отдел закупок Министерства внутренних дел Германии	www.evergabe-online.de
Великобритания	Информационная площадка о тендерах	www.tendersdirect.co.uk/Default.aspx
	Сайт Правительства	www.gov.uk/contracts-finder
	Глобальный поставщик данных Kompass	www.kompassinfo.co.uk
	Портал тендеров Лондона	www.londontenders.org
	Информационная площадка о тендерах в государственном секторе	www.supply2govtenders.co.uk
Франция	Платформа государственных закупок	https://www.marches-publics.gouv.fr/?page=entreprise.EntrepriseHome
Италия	Инфо-закупки: государственные закупки и тендеры	www.infoappalti.it
	Журнал тендеров и публичных заявок	www.appaltitalia.it
	От государственных закупок до тендеров	www.mondoappalti.it
	Интегрированная система отчетности о закупках и результатах торгов	www.informagare.it
	Онлайн-закупки	www.dataopen.com/appalti
	Telemat: тендерные объявления, исследования, результаты тендеров	www.telemat.it
	Платформа электронных закупок для модульного государственного управления	www.stazioneappalti.it
Испания	Платформа закупок в государственном секторе	www.contrataciondelestado.es
Австрия	Федеральные закупки	www.bbg.gv.at
	Информационная платформа	www.auftrag.at
Бельгия	Государственные закупки	www.publicprocurement.be
Люксембург	Портал государственных закупок	www.marches.public.lu
Польша	Сервис eGospodarka.pl	http://www.przetargi.egospodarka.pl/
	Платформа закупок 2.0	https://www.zamowienia20.pl/
Чехия	Официальный портал для бизнеса и экспорта	https://www.businessinfo.cz/
	Экономическая палата	https://www.komora.cz/
	Торговая палата B & SA	http://www.komorasns.cz/
	Российско-Чешская смешанная торговая палата	http://www.rckomora.eu/

Продолжение таблицы Д.1

1	2	3
Дания	Платформа «Storstrøm Service Group»	http://stsg.dk
	Платформа «Produktionsbasen»	http://produktionsbasen.dk
Норвегия	База данных по государственным закупкам	www.doffin.no
Швеция	Государственные закупки	www.e-avrop.com
	Агентство государственных центральных закупочных органов	www.avropa.se
	Система электронных торгов и тендеров	www.mercell.com
	Поиск государственных контрактов	https://www.opic.com/upphandlingar/
	Государственные закупки и Европа	www.offentligaupphandlingar.se
Финляндия	Интернет-площадка Hanki	https://hanki.tarjouspalvelu.fi
	Интернет-площадка HILMA	www.hankintailmoitukset.fi
	Консультативная группа по государственным закупкам	www.hankinnat.fi
Сербия	Портал государственных закупок	www.nabavke.com/sr/index.htm
	Тендер-монитор	www.tender-monitor.com
	Государственные закупки Сербии	www.javne-nabavke.com
	Портал государственных закупок Сербии	www.portal.ujn.gov.rs
	Информационный портал	www.tenderi.com
Черногория, Босния и Герцеговина (+ Сербия)	Тендеры, государственные закупки	www.ekapija.com/tender
Болгария	Агентство по тендерам	http://rop3-app1.aop.bg
Китай	Китайская ассоциация торгов и торговли	www.ctba.org.cn
	Электронная торговая платформа	www.chinabidding.com
	Китайская сеть закупок и торгов	www.chinabidding.com.cn
Индия	Центральный портал государственных закупок	www.eprocure.gov.in
Пакистан	Управление государственных закупок Пакистана	www.ppra.org.pk
Турция	Информационная платформа «E-Commerce»	www.ihalebul.com
	Электронная площадка	www.ihaleciler.com
	Электронная платформа государственных закупок	www.ekap.kik.gov.tr
Япония	Государственные закупки Японии	https://www.jetro.go.jp
Бангладеш	Национальный портал электронных государственных закупок	www.eprocure.gov.bd
США	Национальная ассоциация государственных закупок	www.fbo.gov www.uppcc.org www.naspo.org

Продолжение таблицы Д.1

1	2	3
Канада	Сайт Правительства Канады	https://buyandsell.gc.ca/procurement-data/tenders
	Тендеры и заявки Канады	https://www.globaltenders.com/tenders-canada.php
	Закупки публичного сектора	https://landing.rfpalertservices.com/ppc/public-tenders/?gclid=EAIaIQobChMIiaXD98zI3gIVVbXACH2SBwzEEAAYAiAAEgLhLvD_BwE
Мексика	Центр проектов Mexico Proejects Hub	https://www.proyectosmexico.gob.mx/en/projects-hub/
Панама	Сайт Правительства	https://www.panamacompra.gob.pa/
Гондурас	Портал государственного управления по закупкам и регулированию закупок	http://www.honducmpras.gob.hn/
Аргентина	Государственная сводная электронная площадка	https://comprar.gob.ar
	Независимая сводная электронная площадка	http://www.argentinalicitaciones.com
Чили	Платформа Chile Compra	https://www.chilecompra.cl/
	Платформа государственных закупок	https://www.mercadopublico.cl/Home
Перу	Электронная система государственных закупок (SEACE)	https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/buscadorPublico/buscadorPublico.xhtml
	База данных по проводимым тендерам консалтинговой компании InfoSICOES	www.perulicitaciones.com
	Портал государственных тендеров Peru Contrata	www.perucontrata.com.pe
	Агентство по управлению государственными закупками	www.osce.gob.pe
	Агентство продвижения частных инвестиций PROINVERSION	www.proinversion.gob.pe
Венесуэла	Национальная служба подрядчиков (S.N.C)	www.snc.gob.ve
Уругвай	Информационный портал о тендерах, конкурсах на продажу проектов, компаний	http://www.licitaciones.com.uy/
Египет	Международный сервис Tenders Info	www.tendersinfo.com
ЮАР	Информационный портал о тендерах государственного сектора в Южной Африке	http://www.etenders.gov.za/content/advertised-tenders
	Портал обязательной регистрации компаний, желающих принимать участие в государственных тендерах	https://secure.csd.gov.za/
	Информационный портал, разъясняющий государственную закупочную политику	http://ocpo.treasury.gov.za/Pages/default.aspx
Маврикий	Портал государственных закупок	www.publicprocurement.govmu.org
Австралия	Информационная система закупок правительства Австралии	https://www.tenders.gov.au/?event=public.ATM.list
	Электронная площадка Tenders.net	https://www.tenders.net
	Тендерная площадка Австралии	https://www2.tenderlink.com/
	Электронная площадка Australian Tenders	https://www.australiantenders.com.au

Приложение Е

Электронная инфраструктура системы государственных тендерных закупок в Российской Федерации



Рисунок Е.1 – Функциональная взаимосвязь элементов электронной инфраструктуры государственных тендерных закупок в Российской Федерации

Приложение Ж

Структура меню личного кабинета пользователя Электронной торговой площадки оператора
ГУ «Служба государственного заказа», Донецкая Народная Республика



Рисунок Ж.1 – Скрин-шот личного кабинета государственного заказчика на электронной торговой площадке оператора ГУ «Служба государственного заказа»