

УДК 339.338.4

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Васильева Кира Николаевна, канд. экон. наук

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: vasilieva@vsu.ru

Цель: в настоящее время на государственном уровне стоит задача по решению вопроса формирования и развития эффективной системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с целью экономии бюджетных средств. Необходимо разработать комплексный подход к оценке закупочной системы и определить систему показателей анализируемых процедур контрактной системы. *Обсуждение:* ряд российских и зарубежных ученых занимается данной проблематикой и выделяет принципы осуществления эффективных закупок, но наряду с этим следует определить показатели качественной оценки системы закупок товаров, работ, услуг. Также отметим, что существуют разработки по оценке деятельности государственных заказчиков, по оценке процесса размещения государственного заказа, но следует усилить работу в отношении оценки в целом системы закупок товаров, работ, услуг. Оценка контрактной системы должна отвечать требованиям российского законодательства и общепринятым стандартам международной практики, где применяется принцип эффективности. *Результаты:* охарактеризованы показатели оценки, соответствующие принципам эффективной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Ключевые слова: закупка товаров, работ, услуг; оценка эффективности; принципы эффективности; контрактная система.

DOI: 10.17308/meps.2019.4/2080

Введение

Оценка эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг основывается в том числе и на международном опыте выделения четырех основных принципов осуществления эффективных закупок, а именно: транспарентности, подотчетности и соблюдении процедур, открытой и эффективной конкуренции, справедливости [8]. При этом нам известно, что некоторые ученые предлагают выделять пятый принцип –

принцип эффективности и трактовать его с позиции показателя качественной оценки контрактной системы в целом.

Обратимся к практике оценки закупочных систем различных стран на соответствие международным стандартам, реализуемым Всемирным банком (ВБ). Главная цель – это оценка риска закупок и предупреждение заемщика о несовершенстве контрактной системы, а также выявление ее положительных сторон. Все это отражается в отчете, содержащем оценку правовой основы и институциональной и порядок работы контрактной системы анализируемой страны. Данные отчеты составляются как специалистами ВБ, так и привлеченными из страны-заемщика, которыми лучше остальных изучены внутренние процессы сферы закупок товаров, работ, услуг.

Относительно российской практики можно рекомендовать в первую очередь проводить оценку контрактной системы не только учитывая международный опыт, а прежде всего, стараться реализовать принцип проведения эффективных закупок товаров, работ, услуг, который заключается в достижении заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, казенными учреждениями, иными юридическими лицами при планировании и осуществлении закупок [10]. Это все соответствует закону о контрактной системе.

Далее нам необходимо определить, как именно оценивать эффективность закупок для государственных и муниципальных нужд, а главное, что вкладывать и как определять данные нужды, так как законодательно определение не закреплено.

Методология исследования

Охарактеризуем показатели оценки контрактной системы закупок товаров, работ, услуг в соответствии с принципами эффективности.

Первый принцип – принцип прозрачности оценивается такими показателями, как:

1) Открытость и доступность законодательной и нормативной базы. Все необходимые законодательные и нормативные документы должны быть представлены в общем доступе в сети Интернет, в информационно-правовых системах, в печатных изданиях для оперативного доступа пользователей данной информации. В качестве примера можем привести работу сайта Управления по регулированию контрактной системы в сфере закупок Воронежской области, где по тематическим разделам представлена информация для пользователей.

2) Доступные и понятные для всех правила проведения конкурсных процедур и порядок оформления документов. Главным документом, регламентирующим процедуры государственных и муниципальных закупок, выступает Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе),

раскрывающий процесс осуществления закупок и контроль их законности, обоснованности, целесообразности и эффективности.

На уровне регионов, в частности в Воронежской области, существуют разработки методического характера, которые включают в себя пояснения в части формирования, публикации и внесения изменений план закупок и план-график закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Законом № 44-ФЗ; Инструкцию по размещению Положения о закупке на основе Типового Положения о закупке в ЕИС; типовое положение о закупке для бюджетных учреждений, автономных учреждений, государственных унитарных предприятий Воронежской области и иное.

3. Наличие и доступ к источникам справочной информации по закупочным процедурам. В этом показателе две стороны пользователей заказчик и поставщик, а соответственно и отличия, заключающиеся в разработанных и предоставленных данных, возможности повысить свою квалификацию и верно интерпретировать информацию справочных элементов. Особенно много сложностей в этом вопросе возникает у поставщиков из-за методологических недоработок данного раздела.

4. Возможность доступа к информации о проводимых закупках товаров, работ, услуг. К ним относятся сведения, получаемые на электронных площадках России, в нашем регионе также есть возможность воспользоваться витриной закупок Воронежской области, порталом малых закупок Воронежской области, где документация для заказчиков и поставщиков удобно разграничена, также по разделам опубликованы сведения оферт, контрактов, извещений и другое. Разработан на указанных порталах подробный многокритериальный поисковик для удобства и точности искомой информации.

5. Возможность пользоваться информацией о рассматриваемых жалобах. На сайте Федеральной антимонопольной службы и порталах территориальных управлений размещена база решений и правовых актов, где оперативно публикуются предписания и решения комиссий Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области как пример представим по результатам рассмотрения жалоб.

6. Транспортность документации контрактной системы. В настоящее время ведется серьезная работа в отношении повышения уровня качества подготовки конкурсной и аукционной документации на основании нормативных, методических и справочных документов, призванных облегчить и усовершенствовать работу заказчиков с целью избегания ошибок. Для их удобства разработан ряд типовых положений, конкурсной и аукционной документации для объективности и ясности предъявляемых параметров закупок товаров, работ, услуг.

Второй принцип – принцип подотчетности и соблюдения процедур оценивается такими показателями, которые позволят четко соблюдать процедуры закупки товаров, работ, услуг при осуществлении контроля со сто-

роны государственных органов и со стороны общественного контроля, а именно:

1. Имеющаяся законодательная и нормативная основа регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Это подразумевает закрепление исчерпывающей информации на уровне законов и подзаконных актов о всех возможных обстоятельствах, возникающих в процессе работы с целью избегания ошибок, приводящих в том числе к судебным разбирательствам. Также необходимо отметить и тот отрицательный момент, присущий российскому законодательному процессу – это частота внесения правок и изменений.

2. Четкость соблюдения электронных процедур. Провести оценку этого показателя возможно, имея сведения о количестве поданных жалоб, рассчитав удельный вес полученных и рассмотренных обоснованных и частично обоснованных жалоб, а также количества принятых по ним решений.

3. Мониторинг закупок товаров, работ, услуг. Данная процедура проводится в рамках законодательства путем сбора, обобщения, систематизации и последующей оценки данных о проведении закупок, осуществлении их планов и планов-графиков, отражаются результаты в единой информационной системе.

4. Аудит в сфере закупок. Данную процедуру проводят уполномоченные на это органы аудита в сфере закупок, а именно Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Представленные органы проводят анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки.

5. Контроль в сфере закупок. Осуществляют органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок путем проведения плановых и внеплановых проверок.

6. Общественный контроль. Это относительно новый в сфере закупок способ соблюдения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, который осуществляют граждане и общественные объединения, а также объединения юридических лиц. Основная цель общественного контроля повышение прозрачности осуществления закупок товаров, работ, услуг.

7. Бюджетный процесс и его взаимосвязь со сферой закупок. Для удовлетворения потребностей в закупке товаров, работ, услуг и согласно законодательству РФ предусмотрено выделение бюджетных траншей на осуществление закупок, что позволяет заказчику осуществлять закупку и своевременно исполнять договоры, контракты по оплате.

Третий принцип – принцип открытой и эффективной конкуренции, посредством соблюдения данного принципа исключается какое-либо проявление дискриминации. Здесь можно выделить следующие показатели:

1. Возможность участия в закупках как можно большего количества поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Но в этом есть риск допустить неизвестного, непроверенного исполнителя и нарушить сроки и качество закупаемых товаров, работ, услуг.

2. Конкурентность закупок. Важным аспектом является факт соблюдения законодательства, в частности необоснованного ограничения числа участников закупок, а также конкурентность обеспечивается использованием конкурентных форм размещения заказов.

3. Функциональность рынка государственных контрактов. Функциональностью рынка является отсутствие системных ограничений, таких как ограничение на использование кредитных средств и другие препятствия к доступу контрактной системы.

4. Эффективная конкуренция и меры противодействия ее нарушению. Участники контрактной системы защищены Законом «О защите конкуренции», а также определенные аспекты этой важной составляющей определены в Законе «О контрактной системе...», но при этом порой сложно реализовать на практике в полной мере соблюдение эффективной конкуренции. Нарушение законодательных норм такого характера предусматривает не только административную, но и уголовную ответственность.

И четвертый принцип – это справедливость, а значит, предоставление равноценных возможностей участникам сферы закупок. Выделим следующие показатели, характеризующие эффективное выполнение данного принципа:

1. Тождественность участников процесса закупок товаров, работ, услуг. Открытость, публичное размещение и доступное для всех в сети Интернет, на порталах, электронных площадках, заранее известные критерии оценки и выбора победителя и определяют тождественность всех участников.

2. Возможность использования механизма подачи жалоб. Данная возможность может быть эффективно реализована на основании закона о госзакупках, где предоставлена возможность отстаивать нарушенные права. При этом выделяются параметры обоснованных необоснованных жалоб, а также есть такой момент, как выполнение и невыполнение предписаний.

3. Возможность использовать механизм подачи апелляций на справедливой основе. Данную функцию осуществляет Арбитражный суд, в первую очередь, результаты рассмотрений должны быть соразмерны, оправданы и опубликованы.

Заключение

По итогам проведенного исследования можем сказать о том, что основные принципы осуществления эффективных закупок на основе выявленных показателей могут быть реализованы на высоком уровне. Контрактная система сегодня достигла определенного уровня становления и продолжает

развиваться и усовершенствоваться по средствам развития цифровизации экономики страны в целом, а также совершенствования законодательного, нормативного и методического обеспечения. Еще одним определяющим критерием для проведения данной работы был тот факт, что обеспечение государственных и муниципальных нужд осуществляется в большей степени за счет средств бюджета (федерального, регионального, муниципального), а значит, необходимо обеспечение качественной и эффективной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Список источников

1. Балаева О.Н., Коробейникова Л.С., Чупандина Е.Е., Яковлев А.А. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета) // *Университетское управление: практика и анализ*, 2014, no. 2, с. 54-69.
2. Гремякова О.П. Аудит в сфере закупок: критерии и показатели оценки эффективности // *Финконтроль. Журнал о финансовом контроле и аудите*, 2016, no. 3. Доступно: <http://rufincontrol.ru/article/304145/> (дата обращения: 31.05.2018).
3. Каширская Л.В. Формирование методологических карт для производства бухгалтерской экспертизы бюджетных учреждений // *Международный бухгалтерский учет*, 2011, no. 45, с. 45-53.
4. Орлова Е.В. Новые правила проведения совместных конкурсов и аукционов // *Документы и комментарии*, 2014, no. 2, с. 16.
5. Репин А. Правила оценки заявок // *Актуальные вопросы бухгалтерского учета и налогообложения*, 2014, no. 8, с. 30.
6. Рябухин С.М. *Аудит эффективности использования государственных ресурсов*. Москва, Наука, 2004.
7. Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. *Становление рыночной системы государственных закупок в России*. Казань, НПО «БизнесИнфоСервис», 2000.
8. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 21.04.2016 № 17К (1092)) (в ред. от 20.01.2017).
9. Хвостов А.А. Вопросы контроля государственных финансов в части оценки эффективности государственных закупок // *Вестник АКСОР*, 2009, no. 8, с. 175-191.
10. Хвостов А.А. Оценка системы государственных закупок на соответствие принципам осуществления эффективных закупок // *Аудит и финансовый анализ*, 2010, no. 1, с. 1-10.
11. Чемерисов М.В. Закон вступил в силу // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*, 2013, no. 34, с. 92-97.
12. Черникова Г.В. Экономическая сущность комплекса контрольных мероприятий в сфере закупок товаров, работ, услуг // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2019, no. 2, с. 41-50.
13. Чуриков А.В. Совершенствование методики оценки эффективности закупочной деятельности для государственных нужд // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2018, no. 4, с. 104-114.

EFFECTIVENESS ASSESSMENT OF THE CONTRACTUAL SYSTEM IN THE PROCUREMENT SPHERE

Vasilieva Kira Nikolaevna, Cand. Sc. (Econ.)

Voronezh State University, Universitetskaya pl., 1, Voronezh, Russia, 394018;
e-mail: vasilieva@vsu.ru

Purpose: at the moment, in order to provide budget savings, an efficient system of procurement of goods, works, and services for provisioning governmental and municipal needs has to be created and developed at the national level. The author develops a comprehensive approach to assess the purchasing system and specifies key indicators for the contractual system procedures. *Discussion:* a number of Russian and international scientists have been studying these issues and have distinguished the principles of efficient procurement. However, the author marks the need to determine the qualitative assessment indicators for the procurement system of goods, works and services. The assessment of the contractual system should be determined by Russian legislation and the common international standards using the principle of efficiency. *Results:* the author described the assessment indicators corresponding to the principles of an effective contractual system in the procurement sphere of goods, works and services.

Keywords: procurement of goods, works and services; assessment of effectiveness; principles of efficiency, contractual system.

References

1. Balabaeva O.N, Korobeynikova L.S., Chupandina E.E., Yakovlev A.A. Otsenka izderzhek zakazchika v rossiyskoy sisteme goszakupok (na primere Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta) [Estimation of customer costs in the Russian public procurement system (on the example of Voronezh State University)]. *Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz*, 2014, no. 2, pp. 54-69. (In Russ.)
2. Gremyakova O.P. Audit v sfere zakupok: kriterii i pokazateli otsenki effektivnosti [Procurement audit: performance evaluation criteria and indicators]. *Finkontroly. Zhurnal o finansovom kontrole i audite*, 2016, no. 3. Available at: <http://rufincontrol.ru/article/304145> (accessed: 31.05.2018). (In Russ.)
3. Kashirskaya L.V. Formirovanie metodologicheskikh kart dlya proizvodstva bukhgalterskoy ekspertizy budzhetykh uchrezhdeniy [Formation of methodology maps to examine accounting records of budgetary institutions]. *Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uchet*, 2011, no. 45, pp. 45-53. (In Russ.)
4. Orlova E.V. Novye pravila provedeniya sovmestnykh konkursov i auktsionov [New rules for joint tenders and auctions]. *Dokumenty i kommentarii*, 2014, no. 2, p. 16. (In Russ.)
5. Repin A. Pravila otsenki zayavok [Rules for assessing bids]. *Aktualnyye voprosy bukhgalterskogo ucheta i nalogo-oblozheniya*, 2014, no. 8, p. 30. (In Russ.)
6. Ryabukhin S.M. *Audit effektivnosti ispolzovaniya gosudarstvennykh resursov* [Audit of the public resource usage ef-

ficiency]. Moscow, Nauka, 2004. (In Russ.)

7. Smirnov V.I., Nesterovich N.V., Goncharov E.Y. *Stanovlenie rynochnoy sistemy gosudarstvennykh zakupok v Rossii* [Market system formation of state procurement in Russia]. Kazany, NPO «BiznesInfoServis», 2000. (In Russ.)

8. Standartvneshnegogosudarstvennogo audita (kontrolya). Audit v sfere zakupok tovarov, rabot i uslug, osushchestvlyаемых objektami audita (kontrolya) [The standard of external state audit (control). Audit in the field of procurement of goods, work and services carried out by objects of audit (control)] (utv.Kollegiey Schetnoy palaty RF, protokol ot 21.04.2016 no. 17K (1092)) (v red. ot 20.01.2017). (In Russ.)

9. Khvostov A.A. Voprosy kontrolya gosudarstvennykh finansov v chasti otsenki effektivnosti gosudarstvennykh zakupok [Control issues of public finances in terms of assessing the effectiveness of state procurement]. *Vestnik AKSOR*, 2009, no. 8, pp. 175-191. (In Russ.)

10. Khvostov A.A. Otsenka sistemy

gosudarstvennykh zakupok na sootvetstvie printsipam osushchestvleniya effektivnykh zakupok [Public procurement system assessment in compliance with principles of effective procurement]. *Audit i finansovyy analiz*, 2010, no. 1, pp. 1-10. (In Russ.)

11. Chemerisov M.V. Zakon vstupil v silu [The law came into force]. *Goszakaz: upravlenie, razmechshenie, obespechenie*, 2013, no. 34, pp. 92-97. (In Russ.)

12. Chernikova G.V. Ekonomicheskaya suchshnosity kompleksa kontrolynykh meropriyatiy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug [Economic essence of control in public procurement]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya*, 2019, no. 2, pp. 41-50. (In Russ.)

13. Churikov A.V. Sovershenstvovanie metodiki otsenki effektivnosti zakupochnoy deyatelnosti dlya gosudarstvennykh nuzhd [Improving the methodology for evaluating the effectiveness of procurement activities for public needs]. *Sovremennaya ekonomika: problemy i resheniya*, 2018, no. 4, pp. 104-114. (In Russ.)