

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Юрченко Е.В.

ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Научно-образовательный центр исследования эффективности и результативности управления, Москва, Россия (125993, ГСПЗ, Москва, Ленинградский пр., 49), e-mail: ewgenia_ug@mail.ru

Юрченко А.А.

ФГБ ВОУ ВПО «Военный университет» МО РФ, Москва, Россия (123001, Москва, ул. Большая Садовая, 14), e-mail: djeifin@mail.ru.

В соответствии с принципами рационального и экономного расходования имеющихся ресурсов обеспечения потребностей организаций, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации осуществляется на основании заключенного государственного контракта на поставку необходимых товаров (работ, услуг). Данные отношения регулируются Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который предполагает проведение мониторинга закупок. Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года должны оформляться в виде сводного аналитического отчета. Сводный аналитический отчет должен содержать в систематизированном виде информацию, полученную в соответствии с Порядком обеспечения мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе [1]:

- а) о планировании закупок;
- б) об осуществлении закупок;
- в) об аудите в сфере закупок;
- г) о контроле в сфере закупок;

д) об оценке эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд;

е) о мерах по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Не смотря на фактическую реализацию процесса государственных закупок в соответствии с требованиями нового закона порядок осуществления мониторинга не находится на стадии рассмотрения и не подписан. Кроме того отсутствует единая законодательно закреплённая методика оценки эффективности Контрактной системы. Существуют различные методические рекомендации (Минэкономразвития, Федеральной службы статистики) по определению эффективности размещения государственного заказа.

На основе сопоставления и анализа подходов значительного числа ученых эффективность размещения государственного заказа является соотношением между полученным результатом и произведенными затратами на достижение данного результата. Соответственно, при расчете экономической эффективности необходимо соотносить экономический эффект от размещения государственного заказа и затраты государственных заказчиков, понесенные на достижение данного экономического эффекта.

В официальных отчетных документах, отражающих результаты размещения государственного заказа в Российской Федерации, доля затрат государственных заказчиков на организацию и проведение закупок незначительна по сравнению с объемом размещаемых бюджетных средств. Так, в 2013 г. данные затраты составили 1147709 тыс. руб., что составляет 0,015 % от суммарной начальной цены контрактов, выставленных на торги [2]. Следовательно, для оценки эффективности следует применять дополнительные критерии, используемые в существующих международных методиках.

Рассмотрим основные методики оценки эффективности государственных закупок:

1) Методика, основывающаяся на принципе «эффективного расходования средств», которая разработана австралийскими государственными органами,

контролирующими закупки. Данный принцип заключается в самоконтроле должностными лицами закупочного органа своих действий на всех стадиях процесса закупок с учетом понесенных издержек и полученных выгод от жизненного цикла приобретенного товара, а не только выбора наименьшей цены контракта.

Были ли выполнены условия по эффективному расходованию средств или нет, невозможно определить на основе сравнения окончательной стоимости и рекомендованной. Факторами, влияющими на это, являются:

- избранный метод закупок;
- зрелость привлекаемого рынка;
- качество исполнения закупки закупочной организацией;
- рынок и выигравший поставщик, финансовые предположения, включая ликвидационную стоимость товаров или работ после завершения проекта по данному контракту.

2) Канадская методика, основанная на концепции «оптимальной стоимости». Она включает в себя комбинацию цены, технической выгоды и качества, что определяется закупочным органом до запроса предложений и устанавливается в критериях оценки запрошенных предложений. Кроме того, при оценке эффективности государственных закупок используются показатели уровня конкурентности торгов и уровня мошенничества или коррупции.

3) Методика оценки эффективности государственных закупок Европейского Союза, включает следующие показатели:

- годовые оценки совокупных государственных закупок;
- размеры закупок;
- количество организаций, публикующих извещения;
- количество опубликованных извещений;
- количество и стоимость заключенных контрактов;
- количество контрактов, заключенных с фирмами из стран, не участвующих в ЕС;
- качество опубликованных извещений;

- сравнение цен, уплаченных за похожие товары и услуги организациями государственного сектора в рамках всего Сообщества;

- уровень мошенничества или коррупции.

Рассмотренные методики оценки системы закупок отображают лишь внешнюю поверхностную и устаревшую ситуацию на конкретный текущий момент времени осуществления процесса закупок. Соответственно, большинство программ по реформированию, которые продолжают реализовываться правительствами этих стран, направлены, в том числе и на улучшения процесса получения нужной и своевременной информации о функционировании системы.

В Российской Федерации отсутствует законодательно закреплённая единая методика оценки эффективности размещения государственного заказа. Используемые, в настоящее время методические рекомендации по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд [3] предполагают, анализ статистических данных и предусматривают расчет показателей абсолютного и относительного эффекта путем сравнения цен, полученных в ходе отдельно взятого конкурса со среднерыночными (или ранее полученными). Показатели эффективности определяют на основании данных государственного статистического наблюдения.

Экономический эффект от размещения государственного заказа может выражаться:

- в прямой экономии бюджетных средств;

- в приобретении более качественных товаров (работ, услуг);

- в приобретении товаров (работ, услуг) по более выгодным условиям (сокращение сроков поставки, оплата без аванса, более длительный срок гарантийного обслуживания, дополнительные сервисы и т.д.);

- в приобретении продукции с более низкой стоимостью обслуживания, приобретения необходимых расходных материалов, более низкими затратами на хранение либо утилизацию;

Затраты, понесенные на достижение данного экономического эффекта, могут выражаться:

- в трудозатратах на выполнение процедур размещения заказов;
- в затратах заказчика на организацию размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (консультационные услуги, почтовые и курьерские услуги, оснащение рабочих мест и аренда дополнительных помещений и т.п.);
- в затратах на обеспечение работы инфраструктуры системы размещения заказов (официальные сайты и издания, повышение квалификации членов конкурсных комиссий).

Большинство из перечисленных показателей, в рамках существующей системы учета и статистического наблюдения, в целом для системы размещения заказов рассчитать довольно сложно и возможно только с использованием дополнительной аналитической информации, поэтому необходимо выработать дополнительные критерии, которые позволят оперативно проводить анализ эффективности размещения государственного заказа, с целью корректировки его структуры.

Основными критериями методики оценки размещения государственного заказа являются:

- заинтересованность государственных заказчиков в использовании определенного способа размещения государственного заказа;
- уровень конкуренции при использовании конкретного способа размещения государственного заказа;
- экономия средств при использовании конкретного способа размещения государственного заказа.

К числу показателей, используемых в данной методике, относятся:

- показатель использования бюджетных средств по каждому способу размещения государственного заказа (далее – способ);
- уровень конкуренции по каждому способу;
- полученная экономия бюджетных средств по каждому способу;
- средний показатель экономии, приходящийся на одну процедуру проведения конкретного способа.

Показатели рассчитываются следующим образом [4]:

1) Показатель, характеризующий уровень размещения средств по каждому способу, определяется как отношение начальной цены контрактов выставленных по конкретному способу к общей начальной цене контрактов выставленных на торги:

$$Y_{pbc} C = НЦ_c \div ОНЦ, \quad (1)$$

где, $Y_{pbc} C$ – уровень размещения средств для конкретного способа;

$НЦ_c$ – начальная цена контрактов выставленных по конкретному способу;

$ОНЦ$ – общая начальная цена контрактов выставленных на торги.

2) Показатель, характеризующий уровень конкуренции по каждому способу, определяется как отношение разницы между количеством поданных заявок и количеством отозванных заявок по конкретному способу к количеству проведенных процедур данного способа:

$$УК_c = (K_3 C - K_{отз} C) \div K_{пр} C, \quad (2)$$

где, $УК_c$ – уровень конкуренции по конкретному способу;

$K_3 C$ – количество поданных заявок;

$K_{отз} C$ – количество заявок отозванных участниками торгов;

$K_{пр} C$ – количество проведенных процедур конкретного способа.

3) Показатель, характеризующий экономию бюджетных средств по каждому способу, определяется как разница между начальной ценой контрактов, начальной ценой контрактов по несостоявшимся процедурам и ценой заключенных контрактов по конкретному способу:

$$Э_{bc} C = ЦC - Ц_{нт} C - Ц_{зк} C, \quad (3)$$

где, $Э_{bc} C$ – экономия средств по конкретному способу;

$ЦC$ – начальная цена контрактов конкретного способа;

$C_{нт}$ – начальная цена контрактов несостоявшихся процедур по данному способу;

$C_{зк}$ – цена заключенных контрактов данному способу.

4) Для определения способов, существенно влияющих на результат размещения государственного заказа, можно использовать – средний показатель экономии, приходящийся на одну процедуру проведения конкретного способа. Он выражает сумму экономии бюджетных средств, которую можно достичь при проведении одной процедуры конкретного способа размещения государственного заказа и определяется как отношение экономии средств при проведении способа к количеству проведенных процедур данного способа:

$$\mathcal{E}_{cp} C = \mathcal{E}_{bc} C \div K_{np} C, \quad (4)$$

где, $\mathcal{E}_{cp} C$ – показатель средней экономии бюджетных средств, приходящийся на одну проведенную процедуру конкретного способа;

$\mathcal{E}_{bc} C$ – экономия средств при проведении данного способа;

$K_{np} C$ – количество проведенных процедур данного способа.

Кроме того, необходимо осуществлять корректировку суммы экономии бюджетных средств, с учетом выявленных нарушений при размещении и исполнении государственного заказа. Данное условие будет способствовать формированию реальной картины функционирования Контрактной системы в Российской Федерации, которая начала действовать в 2014 г. [5]. Трудность использования корректировки обусловлена сложившейся системой контроля в сфере государственных закупок, которая не позволяет оперативно принимать решения и разрабатывать превентивные меры по борьбе с нарушениями. Кроме того, необходимо учитывать в системе оценки эффективности управления в организациях, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации [6] такой параметр, как управление государственными (муниципальными) закупками, так как это одно из приоритетных направлений деятельности данных организаций.

Таким образом, дальнейшее развитие Контрактной системы в Российской Федерации в соответствии с принципом ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок требует выработки единой методики оценки ее функционирования. Реальное положение дел, в указанной сфере, должно подвергаться постоянной, адекватной и независимой оценке, с целью формирования действенных мер по борьбе с нарушениями и злоупотреблениями. Не смотря на постоянную актуализацию совершенствования системы государственных закупок можно констатировать факт недостаточного использования в данной сфере, как международного опыта, так и результатов научных трудов отечественных ученых.

Список используемых источников:

1. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (по состоянию на 27.10.2014 г. подготовлен Минэкономразвития России) / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PNPA;n=6894> / (дата обращения 16.11.2014).

2. «Сведения о проведении торгов и о других способах размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» по форме 1-торги за 2012-2013 гг. Источник данных Официальный сайт службы государственной статистики РФ / [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/free_doc/zakupky/torg/zakup-gosud.htm (дата обращения 16.11.2014).

3. Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 27 марта 2003 г. № АШ-815/05 «О "Методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд"»/ Официальный сайт компании

«КонсультантПлюс». [Электронный ресурс] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=313107> / (дата обращения 16.11.2014).

4. Юрченко А.А. Совершенствование механизма экономического обеспечения потребностей войск: автореферат дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2012, – С. 12-13.

5. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / Официальный интернет-портал правовой информации. [Электронный ресурс] URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 16.11.2014).

6. Юрченко Е.В. Система оценки эффективности управления в организациях, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации // Материалы I Межрегиональной научно-практической конференции научно-педагогических работников. – Ярославль: ЯФ МФЮА, 2014. – С. 57-63.