ГУСЕВА Ирина Анатольевна

ведущий специалист, научной лаборатории «Исследования денежно-кредитной системы и анализа финансовых рынков»;
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

GUSEVA Irina A.

Leading specialist, scientific laboratory “Research of the monetary system and the analysis of financial markets”;
Federal state budgetary institute of higher education Plekhanov Russian University of Economics / 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: guseva.ia@rea.ru

Для цитирования

Марков М., Гусева И. Снижение реальных доходов населения в регионах стимулирует развитие ломбардного бизнеса // Федерализм. 2018. № 1. С. 221–230.

Ирина ЩУКИНА

**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКАЗЧИКОВ В СЕВАСТОПОЛЕ**

Дальнейшее развитие в России контрактной системы требует повышения внимания к совершенствованию методологии оценки эффективности закупочной деятельности заказчика, в т.ч. ее региональных особенностей. Такой подход предложен в настоящей статье, где проводится анализ организации системы управления государственными закупками в г. Севастополе. Автором рассмотрен процесс формирования и практического применения регионального механизма оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков. Обоснована актуальность применения представленной методики оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков в Севастополе.

Ключевые слова: город Севастополь, государственная закупка, доля, заказчик, контрактная система, методика оценки, показатель, эффективность

JEL: R1; H15; H61

Через систему государственных закупок финансовые потоки проходят в различные сектора российской экономики. Следовательно, от эффективной организации системы управления государственными закупками и от уровня ее организации во многом зависит успешность функционирования государственного сектора.

Ключевым инструментом государственного регулирования проведения закупочной деятельности в настоящее время является Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон). Этот Федеральный закон — важный законодательный механизм, не только определяющий методы выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), но и оценку эффективности выполнения условий контрактов. Это делает необходимым обращение к анализу эффективности закупочной деятельности заказчиков. Особое место в использовании этого механизма принадлежит региональной системе государственной закупочной деятельности.

Данная система играет важную роль в управлении экономикой каждого субъекта Федерации. Попытаемся показать это на примере анализа организации системы управления закупками в городе федерального значения Севастополе.

Проблемы и практика закупочной деятельности в г. Севастополе

Согласно ч. 33 ст. 112 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», до 31 декабря 2016 г. заказчики, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения вправе осуществлять закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Крым и города федерального значения Севастополя в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, или в порядке, который согласован с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок и установлен нормативными правовыми актами соответственно Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В соответствии с ч. 32 ст. 112 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» с 1 января 2017 г. положения настоящего Федерального закона применяются к отношениям, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Республики Крым и города федерального значения Севастополя, а также к отношениям, связанным с обеспечением мониторинга, аудита и контроля в сфере указанных закупок.

В целях формирования контрактной системы, а также реализации государственной экономической политики в сфере закупок в городе федерального значения Севастополе в мае 2014 г. правительством Севастополя было создано Управление государственного заказа. В его основные функции входит:

- обеспечение реализации единой государственной политики в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для нужд города Севастополя;
- организация работы по эффективному использованию бюджетных средств на основе развития и совершенствования осуществления закупок;
- для централизации закупок — уполномоченный орган на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- мониторинг закупок;
- осуществление контроля по ч. 5 ст. 99 Федерального закона.

Для информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создана и введена в эксплуатацию в 2015 г. *интегрированная с единой информационной системой* региональная информационная система. В ее рамках обеспечивается построение электронного документооборота на всех этапах закупок, а также ведение каталога

товаров, работ, услуг; нормирование в сфере закупок; планирование закупок; определение поставщика (подрядчика, исполнителя); ведение реестра контрактов; мониторинг, анализ и оценка эффективности закупок; мониторинг закупок в разрезе государственных программ; витрина закупок малого объема. Триста тридцать два заказчика Севастополя *зарегистрировано в единой информационной системе* и осуществляют закупки в рамках Федерального закона (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Основные показатели закупочной деятельности заказчиков Севастополя

Показатели	2016	2017
Количество закупок конкурентными способами (шт.)*	5303	6015
Экономия бюджетных средств, в %	18,2	16,4
Уровень конкуренции	3,5	4,2
Объем закупок у СМП и СОНКО, млрд руб.	2,1	3,1
Доля жалоб участников закупок от общего количества извещений, в %	2,65	9,4

* Наиболее распространенным способом определения поставщика является электронный аукцион, доля которого составила в среднем 75% от общего количества размещенных в ЕИС извещений.

Источник: составлено автором.

В последнее время все большую актуальность приобретает проблема достоверной оценки эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон предусматривает несколько способов такой оценки: мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок. Инструментом, позволяющим определить риски и выработать своевременное управленческое решение, *является мониторинг закупок*. По результатам мониторинга возможно прежде всего осуществление краткосрочного прогнозирования развития системы закупок, предупреждение негативных тенденций в закупочной деятельности заказчика, а также оценка эффективности осуществления закупок. Как мы полагаем, исследуя эффективность государственных закупок, важно обратить внимание на их экономическую и общественную значимость, отражающую оптимальное распределение имеющихся у общества ресурсов для максимального удовлетворения публичных потребностей в условиях рыночной экономики. При этом повышение эффективности государственных закупок должно быть ориентировано на системный результат, *соответствующий приоритетам развития государства*.

Исходя из этого правительством Севастополя было принято Постановление от 14.07.2016 г. № 706-ПП «О мониторинге эффективности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд города Севастополя» [3]. Постановление определяет

правила осуществления мониторинга эффективности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также требования к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета, формируемого по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Приказом Управления государственного заказа от 06.09.2016 г. № 48 была утверждена Методика оценки эффективности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд города Севастополя (далее – Методика) [4]. Остановимся на содержании данной Методики подробнее.

Система критериев оценки эффективности закупочной деятельности в Севастополе

В соответствии с Методикой, мониторинг закупочной деятельности должен осуществляться на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки имеющейся информации. Эта информация может быть взята из Единой информационной системы в сфере закупок, из региональной информационной системы в сфере закупок, из предоставляемой заказчиками, осуществляющими закупки товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом, из данных статистической отчетности и иных открытых источников информации.

Методика применяется по отношению к заказчикам, осуществляющим закупки в соответствии с Федеральным законом. Это государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения, унитарные предприятия и другие заказчики. В ходе мониторинга проводится оценка закупочной деятельности заказчиков по следующим показателям:

- осуществление закупочных процедур;
- исполнение требований законодательства о закупках;
- исполнение контрактов;
- профессионализм заказчиков и обеспечение квалифицированными кадрами.

Оценка эффективности закупок производится по каждому заказчику и по каждому показателю. Комплексная оценка осуществляется по результатам отчетного квартала и отчетного года.

Показатель «**исполнение контрактов**» рассчитывается по 4 критериям, каждому из которых в итоговой оценке устанавливается весовое значение от 20 до 30%¹. Названный показатель включает:

- долю расторгнутых контрактов (по сумме) от всех заключенных конкурентными способами;
- долю контрактов, по которым заказчиком применены штрафные санкции (штрафы, пени) в отношении поставщика (подрядчика, исполнителя), в общем количестве заключенных контрактов;

¹ Следует особо обратить внимание на то, что при расчете учитывается как доля расторгнутых контрактов, так и активность претензионной работы.

- долю контрактов, расторгнутых заказчиком в одностороннем порядке в общем количестве заключенных контрактов;
- долю контрактов, расторгнутых поставщиком в одностороннем порядке в общем количестве заключенных контрактов.

Рассмотренный показатель является, как мы полагаем, *самым весомым*, поскольку предлагает оценивать основную цель закупки – получение благ, для которых они производились. Ведь основная цель контрактов – выбор поставщика (подрядчика, исполнителя) для их исполнения в полном объеме.

Показатель «**оценка осуществления закупочных процедур**» рассчитывается по 10 критериям, каждому из которых в итоговой оценке устанавливается весовое значение от 5 до 15%:

- доля (по количеству) изменений в планы-графики закупок от общего количества запланированных закупок на отчетную дату;
- доля размещенных закупок в общем количестве закупок, запланированных заказчиком в соответствии с планом-графиком в отчетном периоде;
- доля конкурентных способов определения поставщика в общем объеме закупок (по цене и количеству);
- доля закупок с количеством поданных заявок более одной, осуществленных конкурентными способами определения поставщиков (по цене и количеству);
- среднее количество заявок на участие в конкурентных способах определения поставщиков;
- процент снижения начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) по контрактам, заключенным по итогам конкурентных способов определения поставщиков;
- доля внесения изменений в извещения и документацию о закупках к общему количеству объявленных закупок;
- доля отмененных закупок от общего количества объявленных закупок;
- доля запланированных закупок среди субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных организаций по стоимости в совокупном годовом объеме закупок;
- доля несостоявшихся процедур закупок в общем объеме конкурентных способов определения поставщиков;
- доля электронных аукционов в общем объеме конкурентных способов определения поставщиков (по количеству и стоимости).

Данный показатель позволяет оценить, во-первых, систему планирования каждого заказчика, что является качеством оценки управления закупками.

Во-вторых, эффективность закупки с точки зрения экономии бюджетных средств.

В-третьих, степень прозрачности закупочных процедур, где учитывается уровень конкуренции при проведении закупок.

В-четвертых, соответствие документации на закупку нормативным правовым актам в сфере закупок.

Показатель «**исполнение требований законодательства о закупках**» рассчитывается по 6 критериям, каждому из которых в итоговой оценке устанавливается весовое значение от 10 до 25%:

- соблюдение требований по осуществлению закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СМП и СОНКО);
- доля решений ФАС о нарушении законодательства заказчиком (комиссией заказчика, уполномоченного органа (далее — УО), уполномоченного учреждения (далее — УУ) в общем количестве проведенных закупок;
- доля судебных решений в отношении заказчика, уполномоченного органа в общем количестве закупок (в которых установлено нарушение закона или исполнения условий контракта) заказчиком;
- доля нарушений законодательства о закупках, выявленных органами аудита субъекта РФ;
- доля случаев согласования заключения контрактов из числа направленных в контролирующие органы по итогам несостоявшихся процедур определения поставщика;
- доля нарушений законодательства о закупках, выявленных органами контроля субъекта РФ в общем количестве проведенных закупок.

Рассмотренный показатель учитывает нарушения законодательства, выявленные контролирующими органами, контрольно-счетными органами, а также зафиксированные в решениях судов. Его значимость определяется тем, что отсутствие нарушений и возможных злоупотреблений — неотъемлемая и важнейшая часть построения эффективной системы государственных закупок².

Показатель «**оценка профессионализма заказчиков и обеспеченности квалифицированными кадрами**» рассчитывается по 6 критериям, каждому из которых в итоговой оценке устанавливается весовое значение от 11 до 22%.

- доля контрактных управляющих, прошедших повышение квалификации или переподготовку по программе «Управление государственными и муниципальными закупками», в общем числе контрактных управляющих субъекта закупок;
- доля сотрудников контрактных служб, прошедших повышение квалификации или переподготовку по программе «Управление государственными и муниципальными закупками», в общем числе сотрудников контрактных служб субъекта закупок;
- доля членов комиссии, прошедших повышение квалификации или переподготовку по программе «Управление государственными и муниципальными закупками» в общем объеме числа членов комиссий субъекта закупок;

² По нашему мнению, для получения точной и достоверной информации для расчета критериев показателя «исполнение требований законодательства о закупках», необходимо четкое и регламентированное взаимодействие уполномоченного органа с контрольно-счетными и контролирующими органами в регионе.

- соотношение общих расходов субъекта закупок на привлечение специализированных организаций к количеству закупок, к проведению которых привлечены СО;
- соотношение общих расходов субъекта закупок на привлечение экспертов и экспертных организаций для экспертизы результатов исполнения контрактов к числу случаев привлечения экспертов и экспертных организаций для экспертизы результатов исполнения контрактов;
- соотношение общих расходов субъекта закупок на привлечение сторонних организаций (ценовых центров) к обоснованию НМЦ контрактов к количеству закупок для которых обоснование НМЦ проводилось такими организациями.

Этот показатель отражает динамику изменения ситуации у заказчиков с кадровым обеспечением специалистами в сфере закупок, и при расчете показателя учитывается уровень квалификации специалистов заказчиков, уполномоченных органов, закупочных комиссий, а также привлекаемых специализированных организаций, ценовых центров и др.

По завершении мониторинга формируется *ежеквартальный аналитический отчет в разрезе заказчиков*. Отчет позволяет, во-первых, сравнить итоговые показатели по каждому заказчику, ранжируя заказчиков по степени эффективности проведения закупок.

Во-вторых, выявить проблемные места в деятельности каждого заказчика путем определения показателей, достижение которых снижает эффективность закупок.

В-третьих, оценить значения и динамику показателей, применяемых при расчете.

В-четвертых, выявить подходы и дать рекомендации заказчикам по определению НМЦК.

В-пятых, получить полную информацию о проблемах планирования по каждому заказчику.

В-шестых, повысить дисциплину исполнения контрактов и анализировать нарушения законодательства при осуществлении закупок.

В-седьмых, повысить уровень профессионализма заказчиков в сфере закупок путем увеличения количества проведения семинаров, круглых столов (см. табл. 2).

В заключение отметим, что, как мы полагаем, используемая в Севастополе методика оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков, является эффективным инструментом достижения целей Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд». Выделим два ее преимущества.

Первое. Комплексный характер оценки всех этапов закупки.

Второе. Соответствие специфическим особенностям социально-экономического развития города федерального значения Севастополя.

Т а б л и ц а 2
Рейтинг эффективности в разрезе заказчиков, осуществлявших закупки товаров и услуг для государственных нужд г. Севастополя, 2017 г.

№ п/п	ИНН	Наименование заказчика	Рейтинг					Итого, баллов	Итоговый рейтинг
			Оценка исполнения контрактов	Оценка исполнения требований законодательства о закупках	Оценка осуществления закупочных процедур	Оценка исполнения требований законодательства о закупках	Оценка исполнения контрактов		
1	9201016399	ГБОУ С «Детский сад № 123»	77,39	90,00	100,00	39,60	306,99	76,75	
2	9204022136	ГБУЗ С «Городская больница № 1 им. Н.И. Пирогова»	74,52	89,30	100,00	39,60	303,41	75,85	
3	9204002771	Департамент экономики г. Севастополя	73,57	90,00	95,71	44,00	303,29	75,82	
4	9204509508	ГБУ г. Севастополя «Спортивная школа олимпийского резерва № 3 по футболу»	73,43	90,00	100,00	39,60	303,03	75,76	
5	9202002896	ГБОУ С «Детский сад № 79»	74,04	90,00	100,00	38,50	302,54	75,63	
6	9204546764	Департамент общественной безопасности города Севастополя	73,66	90,00	100,00	38,50	302,16	75,54	
7	9204022143	ГБУЗС «ЦЭМПМЖ»	73,66	90,00	100,00	38,50	302,16	75,54	
8	9203007992	ГБОУПО г. Севастополя «Севастопольский профессиональный художественный колледж»	72,38	90,00	100,00	39,60	301,98	75,49	
9	9204023210	ГБОУ С «СОШ № 38 имени Н.В. Челнокова»	72,24	90,00	100,00	39,60	301,84	75,46	
10	9204023588	ГБОУ ДО С «Севастопольский центр туризма, краеведения, спорта и экскурсий учащейся молодежи»	67,72	90,00	100,00	44,00	301,72	75,43	

Список литературы

1. Гущин А.Ю. Определение эффективности и способы ее оценки в системе государственного заказа // *Фундаментальные исследования*. 2012. № 9. С. 204–208.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
3. Постановление Правительства Севастополя от 14.07.2016 г. № 706-ПП «О мониторинге эффективности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд города Севастополя».
4. Приказ Управления государственного заказа от 06.09.2016 г. № 48 «Об утверждении методики оценки эффективности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд города Севастополя».

METHODS OF ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF CUSTOMERS' PURCHASING ACTIVITY IN SEVASTOPOL

Further development of the contract system in Russia requires increasing attention to the improvement of the methodology for evaluating the effectiveness of the customer's procurement activity, including its regional peculiarities. Such approach is proposed in the given article, which analyzes the organization of public procurement management system in Sevastopol. The author considers the process of formation and practical application of the regional mechanism of the evaluating the effectiveness of the customers' procurement activity. The paper proves the actuality of the presented method's application for the evaluating of the efficiency of purchasing activity of customers in Sevastopol.

Keywords: Sevastopol city, government procurement, share, customer, contract system, evaluating method, indicator, efficiency

JEL: R1; H15; H61

Дата поступления — 04.03.2018 г.

ЩУКИНА Ирина Вячеславовна

аспирант кафедры управления государственными и муниципальными закупками;
Московский городской университет управления Правительства Москвы / 107045 г. Москва ул. Сретенка, д. 28.
e-mail: irina-schhukina@ro.ru

SCHUKINA Irina V.

Postgraduate Student of the Chair of Public and Municipal Purchases' Management;
Moscow City University of Management of the Government of Moscow / 28, Sretenka street, Moscow, 107045.
e-mail: irina-schhukina@ro.ru

Для цитирования

Щукина И. Методика оценки эффективности закупочной деятельности заказчиков в Севастополе // *Федерализм*. 2018. № 1. С. 231–239.