

3.13. ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА СООТВЕТСТВИЕ ПРИНЦИПАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНЫХ ЗАКУПОК

Хвостов А.А., советник

Контрольно-счетная палата Москвы

За последние годы в городе Москве сформирована прозрачная региональная система государственных закупок. В статье исследуется система государственных закупок города Москвы на соответствие принципам эффективных закупок, а также их реализация. В ходе оценки рассматриваются наиболее распространенные проблемы при осуществлении государственных закупок в Москве.

В настоящее время вопросы построения эффективной системы удовлетворения потребностей государственного сектора в товарах, работах и услугах выходят на первый план на всех уровнях бюджетной системы, что обусловлено необходимостью эффективного и рационального использования ограниченного объема бюджетных средств. Основным механизмом удовлетворения потребностей государственного сектора является система государственных закупок. В этой связи, для эффективного и рационального использования бюджетных ассигнований необходимо формирование эффективной системы закупок.

В первой фундаментальной книге по теории государственных закупок, в коллектив авторов которой входят ведущие российские эксперты в сфере государственных закупок В.И. Смирнов и Н.В. Нестерович, на основе мирового опыта выделены четыре основных принципа осуществления эффективных закупок:

- транспарентность (transparency);
- подотчетность и соблюдение процедур (accountability and due process);
- открытая и эффективная конкуренция (open and effective competition);
- справедливость (fairness) [7, с. 22].

Отдельные исследователи, например В.М. Глущенко и К.Б. Норкин [6, с. 139], выделяют из международной практики еще один принцип – эффективности (efficiency). Однако, на взгляд автора, эффективность целесообразно выделять не как принцип, а как один из составных показателей для качественной оценки функционирования системы закупок.

В среде международных организаций существует распространенная практика оценки закупочных систем разных стран на соответствие общепринятым международным стандартам. Для примера, можно обратиться к опыту Организации экономического сотрудничества и развития – ОЭСР (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) и Всемирного Банка – ВБ (The World Bank – WB).

В настоящее время, на официальном сайте ОЭСР в сети Интернет находится в свободном доступе четвертая редакция Методологии оценки национальных закупочных систем (Methodology for Assessment of National Procurement Systems, version 4) [9]. Указанная Методология направлена на оценку национальной закупочной системы в целом, где основное внимание сосредоточено на анализе организации институциональных механизмов системы закупок, а информация по результатам осуществления закупок используется для оцен-

ки эффективности функционирования соответствующих механизмов.

Для оценки используются 12 показателей, содержащих в свою очередь, несколько под-индикаторов, общим числом 54. Оценка осуществляется по четырем основным направлениям:

1. Законодательное и нормативное регулирование (Legislative and Regulatory Framework);
2. Институциональные основы и качество управления (Institutional Framework and Management Capacity);
3. Закупочная практика и рыночная деятельность (Procurement Operations and Market Practices);
4. Целостность и прозрачность системы закупок (Integrity and Transparency of the Public Procurement System).

По каждому под-индикатору дается экспертная оценка с использованием бальной системы от 0 до 3. Для визуализации результат оценки представляется в виде четырехлепестковой диаграммы, где каждый лепесток отражает суммарную оценку по отдельному основному направлению.

Согласно информации ОЭСР, данная Методология использовалась для оценки закупочных систем в общей сложности 22 стран (14 стран Африки, 8 стран Азии и 1 страны в Латинской Америке). При этом, на международном уровне организован постоянный процесс повышения осведомленности о Методологии и ее использовании¹.

Со своей стороны ВБ также использует практику оценки систем государственных закупок в странах, в которых он реализует свои проекты с целью оценить закупочные риски и проинформировать заемщика о положительных сторонах и недостатках существующей системы государственных закупок. По результатам оценки составляется отчет. Отчет содержит характеристику правовой и институциональной базы, а также практики осуществления закупок в исследуемой стране. Для обеспечения качественной оценки специалисты ВБ привлекают широкий спектр экспертов из страны заемщика хорошо знакомых с системой изнутри. В настоящее время на официальном сайте ВБ в сети Интернет опубликован отчет о состоянии системы государственных закупок в Российской Федерации по состоянию на декабрь 2006 года [2].

Анализ специальной литературы и других источников информации (включая Интернет) показал, что в России оценка закупочных систем сводится к анализу процедур размещения государственного заказа, осуществленных государственными заказчиками, т.е. только одного этапа процесса закупок. К примеру, комплексный подход к оценке процесса закупок предлагает в своей статье К.А. Перов [5]. В частности, предлагаются три группы показателей:

- показатели, характеризующие работу системы размещения государственного заказа в целом;
- показатели, характеризующие проведение процедур размещения заказов и полученные результаты;
- показатели, характеризующие проведение отдельных процедур размещения заказов.

Если обратить внимание, то все вышеперечисленные группы показателей используются для оценки только одного этапа – этапа размещения государст-

¹ Последний на момент написания статьи региональный семинар, организованный ОЭСР, ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций), Всемирным банком и DFID (Министерство международного развития Соединенного королевства) посвященный оценке эффективности национальных закупочных систем проходил с 30 марта по 1 апреля 2009 года в Каире (Египет).

венного заказа, и не касаются этапов планирования и исполнения, от которых также во многом зависит результат закупок. К тому же он предлагает оценивать систему размещения государственных заказов в целом исключительно на соответствие требованиям российского законодательства (например: ведется ли реестр закупок, определен ли официальный печатный орган и официальный сайт в сети Интернет для публикации информации и т.п.).

Со своей стороны, автор также считает необходимым оценивать систему государственных закупок в целом, однако система закупок должна не просто соответствовать определенным международным стандартам или требованиям законодательства, но прежде всего должна в полной мере обеспечивать реализацию принципов осуществления эффективных закупок. В этой связи, автор предлагает свой подход к оценке системы государственных закупок на соответствие основным принципам осуществления закупок на примере города Москвы, как одного из наиболее прозрачных регионов Российской Федерации с точки зрения осуществления государственных закупок.²

Для начала оценим применяемую в городе Москве типологию системы государственных закупок на целесообразность и оптимальность.

На основе анализа международного опыта В.В. Вольчик и А.Г. Булатова выделяют две основные типологии систем госзакупок – централизованную и распределенную (децентрализованную) [1, с. 405]. Централизованная система предусматривает, совмещение всех этапов закупок (формирование и размещение государственного заказа, а также его распределение) в пределах компетенции одного органа власти – единого центра государственных закупок. Таким образом, все необходимое для обеспечения государственных нужд закупается централизованно, а после этого распределяется по различным государственным заказчикам (органам власти и государственным учреждениям) в соответствии с их потребностями. Использование данной типологии оптимально в случае небольшого количества государственных заказчиков и/или незначительной удаленности их от единого центра государственных закупок (например, небольших регионов и муниципальных образований). Распределенная система характеризуется тем, что весь процесс закупки для государственных нужд осуществляет непосредственно государственный заказчик самостоятельно в рамках выделенных ему бюджетных ассигнований. Выбор этой типологии обоснован в случае расположения государственных заказчиков на большой территории и/или их большего количества (крупные регионы и федеральные органы власти с подведомственными государственными учреждениями в регионах).

Для города Москвы выбрана распределенная типология, вместе с тем, в нее включены отдельные элементы централизованной. Так, функции по координации, формированию и размещению крупных государственных заказов (на сумму более 10 млн. рублей) и закупки определенного перечня товаров, работ, услуг (общего назначения и узко специфические), – это так называемые «закупки первого уровня», – осуществляются централизованно Департаментом города Москвы по конкурентной политике (Тендерным комитетом).

² В 2008 году город Москва в третий раз подряд стал лидером «Национального рейтинга прозрачности закупок», - участником, получившим высшую оценку «гарантированная прозрачность».

Все остальные закупки, определяемые как «закупки второго уровня», - осуществляются непосредственно государственными заказчиками самостоятельно. При этом Департамент города Москвы по конкурентной политике (Тендерный комитет) выполняет еще ряд централизованных функций, таких как:

- общее методологическое руководство;
- подготовка единой типовой конкурсной и аукционной документации;
- аттестация единых торговых площадок;
- централизованный учет заключенных государственных контрактов и некоторые другие.

Эта двойственность системы закупок города Москвы обусловлена небольшой территорией города (т.е. целесообразностью применения централизованной системы с одной стороны) и большим количеством государственных заказчиков (т.е. оптимальностью применения распределенной системы с другой). Таким образом, можно сделать вывод, что выбранная типология системы закупок города Москвы в достаточной степени соответствует условиям оптимальности и целесообразности.

Таблица 1

**ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ
СООТВЕТСТВИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПОК ПРИНЦИПАМ ЭФФЕКТИВНЫХ ЗАКУПОК**

| Принцип | Показатели оценки |
|---|--|
| 1. Прозрачность (открытость и доступность всей необходимой информации) | 1.1. Степень открытости и доступности законодательной и нормативной базы |
| | 1.2. Наличие доступных и четких правил проведения процедуры закупок и документации |
| | 1.3. Наличие справочной информации по организации и проведению процесса закупок и ее доступность |
| | 1.4. Степень доступности информации о проводимых государственных закупках |
| | 1.5. Степень доступности информации по рассмотренным жалобам |
| | 1.6. Прозрачность конкурсной (аукционной) документации |
| 2. Подотчетность и соблюдение процедур (четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном, контроле) | 2.1. Наличие законодательной и нормативной базы регулирующей процесс государственных закупок |
| | 2.2. Четкое следование закупочным процедурам |
| | 2.3. Существует система сбора и мониторинга информации о закупках |
| | 2.4. Своевременность сбора корректирующей информации |
| | 2.5. Качество системы внешнего контроля |
| | 2.6. Многосторонность контроля |
| | 2.7. Своевременность закупки, исполнения договоров и оплаты |
| | 2.8. Взаимосвязь с бюджетным процессом |
| 3. Открытая и эффективная конкуренция (недопущение дискриминации) | 3.1. Обеспечение участия в закупках наиболее широкого круга поставщиков |
| | 3.2. Недопущение дискриминации |
| | 3.3. Конкурентность закупок |
| | 3.4. Функциональность ранка государственных контрактов |
| | 3.5. Законодательное обеспечение эффективной конкуренции |
| | 3.6. Меры противодействия нечестной конкуренции |
| 4. Справедливость (равные возможности для всех участников закупок) | 4.1. Равенство всех участников процесса закупок |
| | 4.2. Эффективность механизма апелляции |
| | 4.3. Механизм апелляции действует на справедливой основе |
| | 4.4. Обязательность исполнения решений по жалобам |

На основе выделенных основных принципов осуществления эффективных закупок, используя отдельные под-индикаторы из Методологии оценки национальных закупочных систем, применяемой ОЭСР, а также ряд дополнительных показателей сформулированных автором, в табл. 1 сведены показатели оценки, характеризующие соответствие системы государственных закупок обозначенным выше принципам. Подробнее см. [8].

1. Реализация принципа «Транспарентности» (открытости и доступности всей необходимой информации)

1.1. Степень открытости и доступности законодательной и нормативной базы. Все законодательные и нормативные правовые акты, в том числе и в сфере государственных закупок (кроме актов ограниченного пользования) в обязательном порядке публикуются в печатных изданиях. С развитием современных информационных технологий появились общедоступные электронные базы данных нормативных документов с возможностью поиска по различным критериям в сети Интернет. Кроме этого, в сети Интернет находится множество источников информации по вопросам государственных закупок, в том числе и официальные. К ним можно отнести официальный сайт в сети Интернет Департамента города Москвы по конкурентной политике (Тендерного комитета)³ в разделе «Документы» которого, опубликованы практически все документы законодательного и нормативного характера в сфере государственных закупок, как федерального, так и городского уровня.

1.2. Наличие доступных и четких правил проведения процедуры закупок и документации. Разрешенные для организации и проведения процедуры закупок в Российской Федерации определены единым федеральным документом: Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ). Там же определены и достаточно подробно описаны общие для всех заказчиков правила и требования при проведении соответствующих процедур. Между тем, на региональном уровне, и Москва здесь не исключение, принимаются отдельные нормативные правовые акты, которые дополняют и детализируют законодательство о закупках. Так, на основе нормативных правовых актов города Москвы в городе создана двухуровневая система государственных закупок, организована система единых торговых площадок, особо оговорен допустимый предельный размер авансовых платежей при заключении государственных контрактов и действуют некоторые другие нормы. Помимо этого, в городе Москве введена положительная практика, когда в конкурсную и аукционную документацию в обязательном порядке вносятся правила проведения соответствующих процедур, которые учитывают как положения федерального законодательства, так и нормы, закрепленные нормативными правовыми актами города Москвы. Конкурсная и аукционная документация публикуется одновременно с извещением о проведении конкурса или аукциона и доступна для ознакомления без ограниче-

ний на официальном сайте Департамента города Москвы по конкурентной политике (Тендерного комитета).

1.3. Наличие справочной информации по организации и проведению процесса закупок и ее доступность. Этот показатель необходимо рассматривать с двух сторон, с точки зрения государственного заказчика и с точки зрения потенциального поставщика. С точки зрения государственного заказчика, его деятельность подчиняется требованиям законодательства и ведомственных нормативных правовых актов. Здесь можно констатировать, что какого-либо единого справочника для государственного заказчика не существует, и это объяснимо учитывая частоту внесения изменений в законодательство. Вместе с тем, для сотрудников государственных заказчиков в городе Москве на постоянной основе организуется различные курсы (включая курсы повышения квалификации) по организации и проведению процесса закупок. Для потенциального поставщика, ситуация сложнее: в свободной продаже встречаются справочники и руководства, которые должны помочь поставщику разобраться в довольно сложном процессе государственных закупок. Но если проанализировать содержание эти справочников, то большинство из них строятся на изложении норм упоминавшегося выше Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ, которые регулируют деятельность государственного заказчика и мало понятны для поставщика, к тому же они быстро устаревают по мере внесения изменений в упомянутый федеральный закон. Департамент города Москвы по конкурентной политике (Тендерный комитет) в этом плане тоже не на высоте. По роду своей деятельности он должен способствовать повышению конкуренции, в том числе и путем распространения среди потенциальных поставщиков справочных и практических материалов, помогающих им освоиться с процедурами государственных закупок. Однако работы в этом направлении не ведется. Единственным подспорьем для потенциальных поставщиков, является контактная информация государственного заказчика, публикуемая в конкурсной и аукционной документации, по которой любой участник размещения государственного заказа может обратиться за разъяснениями, но только по конкретному конкурсу или аукциону.

1.4. Степень доступности информации о проводимых государственных закупках. Все извещения об объявленных в городе Москве процедурах государственных закупок в обязательном порядке размещаются в официальном печатном издании для опубликования информации о размещении заказов для государственных нужд города Москвы — журнале «Бюллетень оперативной информации «Московские торги». Кроме этого, для оповещения наиболее широкого круга поставщиков используются возможности электронных информационных ресурсов. Так, вся необходимая информация о проводимых государственных закупках в городе Москве (финансируемых из бюджета города Москвы) в обязательном порядке размещается на сайте в сети Интернет Департамента города Москвы по конкурентной политике (Тендерного комитета) в разделе «Госзаказ». Здесь публикуются извещения о проведении процедур закупок, а также необходимая документация и контактная информация. Любой желающий может просматривать и скачивать любую интересующую его информацию, все максимально открыто и доступно. К сожалению, есть и определенные недостатки. Так, в системе регистрируется огромное количество извеще-

³ <http://tender.mos.ru/>

ний⁴, в связи с чем, найти в ней информацию могущую заинтересовать потенциального поставщика довольно сложно. Существующая информационная система может осуществлять поиск по различным критериям, но и она не всегда может помочь при необходимости найти информацию о закупке конкретного товара, работы или услуги. Нередки случаи, когда государственные заказчики умышленно некорректно вводят информацию в систему, используя при вводе закупаемых наименований товаров, работ или услуг похожие символы латинского алфавита или другие уловки. Для исключения подобных злоупотреблений наилучшим выглядит вариант использования кодов при обозначении закупаемых товаров, работ или услуг. Однако, уже несколько лет на федеральном уровне никак не решается вопрос о принятии единого общероссийского классификатора продукции закупаемой для государственных нужд, в связи с чем государственные заказчики вынуждены пользоваться существующими в настоящее время сразу несколькими классификаторами, что усложняет, как работу самим заказчикам, так и поиск потенциальным поставщикам.

1.5. Степень доступности информации по рассмотренным жалобам. Рассмотрение жалоб на нарушения, допущенные при размещении государственного заказа в городе Москве в ходит в компетенцию Контрольного комитета города Москвы (Москонтроль). На официальном сайте в сети Интернет Москонтроля⁵ публикуются как обращения с жалобами, так и принятые решения по этим жалобам. Некоторую неразбериху вносит наличие второго официального сайта Москонтроля⁶ на котором публикуется тот же состав информации, но незначительно устаревшей. Также остаются слабые места с информационным наполнением. Так, в случае возврата жалобы заявителю на сайте отсутствует обоснование данного решения. Кроме Москонтроля, участники размещения государственного заказа обращаются с жалобами в Управление Федеральной антимонопольной службы по Москве. Однако, найти на его официальном сайте информацию о направленных и рассмотренных жалобах не удалось, потому что она публикуется на дополнительном сайте,⁷ ссылка на который на головном сайте отсутствует.

1.6. Транспарентность конкурсной (аукционной) документации. В городе Москве налажена серьезная работа в части качества подготовки конкурсной и аукционной документации. Так Департамент города Москвы по конкурентной политике (Тендерный комитет) выпускает множество нормативных, справочных и методических документов, призванных помочь государственным заказчикам грамотно и качественно подготовить конкурсную и аукционную документацию. Все они доступны на официальном сайте Департамента с сети Интернет. Например, Департамент разработал типовую конкурсную и аукционную документацию, жестко соответствующую нормам и требованиям как Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ, так и московских нормативных правовых актов. Более того, после каждого изменения федерального и мос-

ковского законодательства, касающегося государственных закупок типовая конкурсная и аукционная документация оперативно актуализируется. Государственные заказчики в обязательном порядке руководствуются типовой конкурсной и аукционной документацией, что проверяется непосредственно Департаментом в части закупок первого уровня. Выборочный анализ публикуемой на официальном сайте Департамента конкурсной и аукционной документации (включая приложения к ней) показал, что она содержит всю необходимую информацию для участников размещения государственного заказа, предусмотренную законодательством. Несмотря на это, в отдельных случаях не обеспечивается ясность, полнота и объективность в описании товаров, работ и услуг, которые закупаются для государственных нужд.

2. Реализация принципа «Подотчетность и соблюдение процедур» (четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле)

2.1. Наличие законодательной и нормативной базы регулирующей процесс государственных закупок. В качестве законодательной базы следует указать ключевой Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ, в котором определены и достаточно подробно описаны общие для всех заказчиков правила проведения закупочных процедур. Нормативная база гораздо шире и включает в себя нормативные правовые акты федеральных и региональных органов власти. Принятая и действующая в настоящее время законодательная и нормативная база охватывает регулированием все этапы процесса государственных закупок. Вместе с тем, остаются не урегулированными отдельные вопросы в части совершенствования законодательства об организации и проведении закупок, например: до сих пор не принят единый общероссийский классификатор продукции закупаемой для государственных нужд; отсутствует федеральный закон, устанавливающий общие нормы формирования государственного заказа; серьезные проблемы с исполнением государственного заказа связаны с законодательной неурегулированностью возможности внесудебного расторжения государственных контрактов; нечеткими остаются отдельные положения Федерального Закона от 21.07.2005 №94-ФЗ, а также нельзя считать положительным явлением частое внесение изменений в него⁸.

2.2. Четкое следование закупочным процедурам. Оценить данный показатель можно проанализировав количество жалоб, поступивших от участников размещения государственного заказа на нарушения закупочных процедур, допущенных государственными заказчиками города Москвы. К сожалению, доступный для исследования интервал невелик, поскольку на официальном сайте Москонтроля приводится статистика по жалобам только за 2008 год и прошедшую часть 2009 года. Официальные данные о жалобах на нарушения процедур, допущенных государственными заказчиками города Москвы при осуществлении закупок сведены в табл. 2.

⁴ По данным официального сайта Департамента города Москвы по конкурентной политике (Тендерного комитета) в 2008 году было опубликовано 62 277 извещений о проведении закупок, следовательно, в среднем в сутки публиковалось около 170-ти извещений без учета праздников и выходных дней.

⁵ <http://www.moscontrol.mos.ru/>

⁶ <http://www.ecbez.mos.ru/>

⁷ <http://zhaloby-gz.fas.gov.ru/>

⁸ С момента принятия Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ различного рода изменения вносились в этот документ 15 раз, причем первые изменения были внесены в него до официального вступления документа в силу.

Таблица 2

СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ЖАЛОБАМ НА НАРУШЕНИЯ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР, ДОПУЩЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКАЗЧИКАМИ ГОРОДА МОСКВЫ

| Отчетный период | Количество объявленных процедур (опубликовано извещений, без учета отмененных) ⁹ | Кол-во жалоб полученных и рассмотренных органами по контролю за размещением государственного заказа | Кол-во жалоб, признанных обоснованными или частично обоснованными | Удельный вес обоснованных и частично обоснованных в общем количестве полученных и рассмотренных жалоб |
|---|---|---|---|---|
| 1-е полугодие 2009 года | 20 296 | 523 | 207 | 39,58% |
| 2008 год | 61 461 | 783 | 399 | 50,96% |
| Из них: | | | | |
| По данным Москонтроля¹⁰ | | | | |
| 1-е полугодие 2009 года | - | 312 | 141 | 45,19% |
| 2008 год | - | 387 | 228 | 58,91% |
| По данным Управление Федеральной антимонопольной службы по Москве¹¹ | | | | |
| 1-е полугодие 2009 года | - | 211 | 66 | 31,28% |
| 2008 год | - | 396 | 171 | 43,18% |

Показательно, что величина полученных и рассмотренных жалоб Москонтролем за первое полугодие 2009 года сравнима с количеством жалоб полученных за весь 2008 год, что может говорить о росте доверия к этому органу. При этом доля жалоб признанных обоснованными в первом полугодии 2009 года значительно ниже, чем годом ранее, и незначительно по отношению к общему количеству объявленных процедур, что может свидетельствовать о повышении качества работы государственных заказчиков. Сравнимая динамика по снижению доли жалоб, признанных обоснованными наблюдается по результатам работы Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве.

2.3. Существует система сбора и мониторинга информации о закупках. Ежеквартально все государственные заказчики заполняют и направляют в органы статистики Форму государственного статистического наблюдения «1-Торги». К сожалению, нужно отметить, что статистическая информация собирается регулярно, но ни в одном открытом источнике ее обнаружить не удалось. В городе Москве, для мониторинга информации о закупках помимо информации государственного статистического наблюдения, формируется информация в Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы (ЕАИСТ), которую ведет Департамент города Москвы по конкурентной политике. Причем в ЕАИСТ собирается более подробная и структурированная информация. К сожалению, она также не доступна для свободного доступа, но используется Департаментом города Москвы по конкурентной политике для анализа деятельности государственных заказчиков.

2.4. Своевременность сбора корректирующей информации. Здесь подразумевается, что система контроля позволяет достаточно быстро собирать необходимую информацию, чтобы внести корректирующее воздействие в случае обнаружения нарушений. В Москве задача по сбору информации, необходимой для внесения корректирующего воздействия возложены на ЕАИСТ. Электронная система сбора информации позволяет быстро получать необходимую информацию и опера-

тивно реагировать на нее. Небольшое количество жалоб на действия государственных заказчиков, приведенные в табл. 2, могут служить определенным показателем этого.

2.5. Качество системы внешнего контроля. Этот показатель должен оценить способность контролирующих органов к проведению аудита эффективности и контроля качества. Аудит эффективности новая форма контроля, до недавнего времени, не имевшая широкого распространения в Российской Федерации. Ситуация изменилась, после того как Счетная палата Российской Федерации переняла соответствующий зарубежный опыт и выступила локомотивом внедрения этой формы контроля на федеральном и региональном уровне. В частности в 2006 году, используя методологическую помощь Счетной палаты РФ, Контрольно-счетная палата Москвы провела аудит эффективности деятельности органов исполнительной власти города Москвы в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для городских нужд за 2005 год и первое полугодие 2006 года [3]. Результаты этой работы во многом способствовали совершенствованию существующей системы государственных закупок.

2.6. Многосторонность контроля. Контроль за процессом закупок, должен быть не только со стороны государства, но и со стороны общества. Это позволяет рассматривать систему закупок с разных сторон и более адекватно определять слабые места системы. В настоящее время, контроль со стороны общества осуществляется с двух направлений. Во-первых, это непосредственно участники размещения государственного заказа (по большей части это участники размещения заказа не ставшие победителя торгов, поскольку они наиболее заинтересованы в проведении честных и открытых процедур). Возросшее количество обращений участников размещения заказа в Москонтроль в 2009 году по отношению к 2008 году является показателем такого контроля. Во-вторых, это различные общественные организации, такие как Межрегиональная общественная организация «Гильдия отечественных специа-

⁹ Здесь и далее в таблицах и диаграммах: приводятся данные Единой автоматизированной информационной системы торгов города Москвы (ЕАИСТ), если не указан иной источник информации.

¹⁰ По результатам обработки данных с официального сайта Москонтроля.

¹¹ По результатам обработки данных с официального сайта Управления Федеральной антимонопольной службы по городу Москве.

листов по государственному и муниципальному заказам», Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок, а также проект «Национальный Рейтинг Прозрачности Закупок», проект «Национальный Рейтинг Прозрачности Закупок» (<http://www.nprz.ru/>) является независимым негосударственным исследовательским центром, специализирующимся в области экономического и правового анализа российского рынка государственных и корпоративных закупок. Инициаторами проекта стали Национальная ассоциация участников электронной торговли (НАУЭТ) и Межрегиональное общественное движение «Против коррупции», при поддержке ФАС России и Министерства экономического развития России. Причем, оценка общественными организациями в достаточной степени прозрачна и публична. Так, оценка в рамках проекта «Национальный Рейтинг Прозрачности Закупок» осуществляется на основе открыто опубликованной и несложной методики, также прозрачна и публична публикация результатов. В частности, город Москва в 2008 году в третий раз подряд стал лидером «Национального рейтинга прозрачности закупок», т.е. участником рейтинга, получившим высшую оценку «гарантированная прозрачность».

2.7. Своевременность закупки, исполнения договоров и оплаты. Бюджетная система в российской Федерации построена таким образом, что позволяет государственному заказчику своевременно осуществлять закупки, исполнять договора и производить оплату поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг. Это можно проиллюстрировать данными из табл. 3.

Таблица 3

**СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ
КОНТРАКТАМ, ЗАКЛЮЧЕННЫМ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКАЗЧИКАМИ ГОРОДА
МОСКВЫ**

| Отчетный период | Общее количество заключенных госконтрактов | Уд. вес госконтрактов, с нарушением сроков исполнения | Уд. вес расторгнутых госконтрактов по соглашению сторон | Уд. вес расторгнутых госконтрактов по вине одной из сторон |
|-------------------------|--|---|---|--|
| 1-е полугодие 2009 года | 43 927 | 1,2% | 3,2% | 0,03% |
| 2-е полугодие 2008 года | 41 952 | 3,9% | 3,0% | 0,16% |
| 1-е полугодие 2008 года | 52 746 | 4,7% | 2,4% | 0,12% |
| 2-е полугодие 2007 года | 45 159 | 5,2% | 2,8% | 0,09% |
| 1-е полугодие 2007 года | 63 013 | 5,6% | 2,0% | 0,13% |

Ввиду того, что фиксируются единичные случаи расторжения государственных контрактов по вине одной из сторон (включая государственного заказчика), можно констатировать, что со стороны бюджетной системы проблемы с осуществлением закупок, исполнением контрактов и оплатой продукции носят частный, несистемный характер. Другая ситуация с расторжением госконтрактов по вине поставщиков, и хотя по статистике расторжение госконтрактов по данной причине

также незначительно, выборочный анализ причин расторжения контрактов по соглашению сторон показал, что в абсолютном большинстве они связаны именно с невыполнением обязательств поставщиками. Данная ситуация является следствием жестких требований бюджетного законодательства и длительностью процедуры судебного расторжения контрактов. Дело в том, что Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ предусматривает только два способа расторжения государственного контракта: по решению суда или по соглашению сторон. Проблема возникает в случае, когда поставщик, выигравший торги, некачественно и/или не в срок выполняет взятые на себя обязательства, либо не в состоянии исполнить их, либо уклоняется от их исполнения. Денежные обязательства по заключенному государственному контракту уже приняты государственным заказчиком и отменить их без расторжения государственного контракта невозможно. В результате складывается ситуация, когда государственный контракт не исполняется, бюджетные средства по неисполняемым контрактам «зависают», а заключить новый государственный контракт с участником, занявшим второе место, либо провести новый конкурс и принять новые бюджетные обязательства по закону невозможно. При этом для государственного заказчика важно своевременное исполнение обязательств по госконтракту, а также необходимо до конца финансового года освоить выделенные бюджетные средства. В этих условиях государственные заказчики предпочитают форму расторжения контракта по обоюдному согласию сторон, чем объясняется высокий процент расторжения госконтрактов по данному основанию. Само по себе расторжение контракта по соглашению сторон, в случае неисполнения обязательств поставщиком не является существенным недостатком системы, но в этом случае перестает работать механизм «фильтрации» недобросовестных поставщиков, что иногда приводит к сбоям в функционировании системы закупок.

2.8. Взаимосвязь с бюджетным процессом. Для качественного и своевременного удовлетворения потребности государственных заказчиков города Москвы в товарах, работах и услугах, а также обеспечения необходимых финансовых ресурсов процессы планирования и осуществления закупок должны быть взаимосвязаны, а во избежание злоупотреблений закупочная деятельность не должна быть возможна без выделения бюджетных ассигнований. В соответствии с российским бюджетным законодательством это именно так. Однако, необходимо отметить, что до сих пор отсутствует федеральный закон, который установил бы общие нормы формирования государственного заказа. В связи с этим, процесс планирования закупок, как на федеральном, так и на региональном уровне регулируется подзаконными актами. Здесь в Москве существуют определенные проблемы. Так, установлено, что для определения суммарных потребностей государственных заказчиков города Москвы ежегодно на основе их заявок формируется Сводный реестр продукции, поставляемой по городскому государственному заказу города Москвы. Однако, фактическое размещение государственного заказа осуществляется на основе Оперативного календаря, в котором нет увязки со Сводным реестром продукции. Таким образом, процессы планирования и осуществления государственных закупок в Москве на практике не взаимосвязаны.

Что касается, выделения бюджетных ассигнований, то закупочная деятельность без этого элемента в Москве действительно невозможна.

3. Открытая и эффективная конкуренция (недопущение дискриминации)

3.1. Обеспечение участия в закупках наиболее широкого круга поставщиков. Здесь можно выделить два противоположных вектора в реализации данного принципа. Так, на высшем уровне власти имеется соответствующая политическая воля, заключающаяся в создании условий для участия в закупках наиболее широкого круга поставщиков. Это может проиллюстрировать анализ антимонопольного законодательства и законодательства о закупках. В частности, в упоминавшемся Федеральном законе от 21.07.2005 №94-ФЗ жестко определены немногочисленные условия, на основании которых можно ограничить и не допустить участника к процедуре закупок. В полной мере используются возможности электронных информационных ресурсов: так, вся необходимая информация о проводимых государственных закупках в городе Москве (финансируемых из бюджета города Москвы) в обязательном порядке размещается на сайте в сети Интернет Департамента города Москвы по конкурентной политике (Тендерного комитета) в разделе «Госзаказ». Вместе с тем, на уровне государственных заказчиков остается тенденция к использованию различных лазеек для ограничения круга поставщиков.

Таблица 4

СВОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО УЧАСТИЮ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ПОСТАВЩИКОВ В ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУРАХ, ОСУЩЕСТВЛЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКАЗЧИКАМИ ГОРОДА МОСКВЫ

| Показатель | За 1 полугодие 2007 года | За 2 полугодие 2007 года | За 1 полугодие 2008 года | За 2 полугодие 2008 года | За 1 полугодие 2009 года |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Общее кол-во конкурентных процедур, которые привели к заключению госконтракта, из них: | 40 566 | 37 015 | 45 466 | 39 425 | 35 846 |
| Кол-во конкурентных процедур, в которых не принял участие или не был допущен ни один участник | 11 | 36 | 149 | 75 | 174 |
| Удельный вес, конкурентных процедур, в которых не принял участие или не был допущен ни один участник | 0,03% | 0,10% | 0,33% | 0,19% | 0,49% |
| Кол-во конкурентных процедур, в которых принял участие или был допущен только 1 участник | 11 893 | 14 274 | 18 307 | 14 107 | 10 272 |
| Удельный вес, конкурентных процедур, в которых принял участие или был допущен только 1 участник | 29,32% | 38,56% | 40,27% | 35,78% | 28,66% |

Многие госзаказчики объясняют это нежеланием брать на себя риск, связанный с неисполнением госу-

дарственного контракта, – в ситуации, когда для госзаказчика важны сроки и качество исполнения госзаказа, ему выгоднее иметь дело с «проверенной» организацией, нежели принимать на себя риск неисполнения в срок или некачественного исполнения обязательств «неизвестным» ему лично поставщиком. Но злоупотребления и протекционизм для «приближенных» поставщиков так же не редкость среди госзаказчиков города Москвы.

Из табл. 4 видно, что в значительном числе конкурентных процедур в городе Москве (от минимальных 28,66% до максимальных 40,27% от общего количества конкурентных процедур) не обеспечивается участие хотя бы нескольких поставщиков. Предпосылок может быть несколько: начиная от сложности с поиском закупки интересной потенциальному поставщику (учитывая огромный объем заказов и несовершенство системы поиска), и заканчивая злоупотреблениями и протекционизмом отдельных государственных заказчиков. К позитивным моментам можно отнести незначительное число процедур, в которых не принял участие или не был допущен ни один участник (не более 0,49% от общего количества конкурентных процедур), однако вызывает беспокойство постепенный рост данного показателя, что может иллюстрировать рост влияния негативных факторов, связанных с недостатком информации о проводимых торгах.

Таблица 5

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО СРЕДНЕМУ ЧИСЛУ ЗАЯВОК, ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНКУРЕНТНЫХ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКАЗЧИКАМИ ГОРОДА МОСКВЫ

| Показатель | За 1 полугодие 2007 года | За 2 полугодие 2007 года | За 1 полугодие 2008 года | За 2 полугодие 2008 года | За 1 полугодие 2009 года |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Среднее число заявок на 1 лот при проведении торгов для нужд города Москвы | 2,31 | 1,7 | 2,03 | 1,83 | 3,09 |
| Среднее число заявок на 1 лот при проведении торгов для нужд субъектов РФ ¹² | 4,7 | 5,09 | 3,24 | н/д | н/д |
| Среднее число заявок на 1 лот при проведении запросов котировок для нужд города Москвы | 2,45 | 2,48 | 2,71 | 2,62 | 3,59 |
| Среднее число заявок на 1 лот при проведении запроса котировок для нужд субъектов РФ ¹³ | 2,6 | 2,86 | 2,81 | н/д | н/д |

Еще одним показателем обеспечения участия широкого круга поставщиков является среднее число заявок, поступивших для участия в конкурентных процедурах, осуществляемых государственными заказчиками города Москвы. Данная информация приведена в табл. 5. Помимо информации по городу Москве, в табл. 5 для срав-

¹² Данные из исследования И.В. Кузнецовой, Т.Н. Трефиловой, Н.В. Еременко [4].

¹³ Там же.

нения включены усредненные данные по субъектам Российской Федерации в целом, приведенные в исследовании И.В. Кузнецовой, Т.Н. Трефиловой, Н.В. Еременко [4].

Сравнительный анализ за период, по которому есть информация (2007 год и первое полугодие 2008 года) показал сопоставимость среднего количества заявок на 1 лот при проведении запросов котировок для нужд города Москвы со средним значением этого показателя по субъектам Российской Федерации в целом и значительное отставание по среднему числу заявок на 1 лот при проведении торгов для нужд города Москвы. Тем не менее, необходимо отметить позитивный рост данных показателей для города Москвы по итогам первого полугодия 2009 года по отношению к предыдущему периоду.

3.2. Недопущение дискриминации. Здесь можно выделить определенную двойственность уже на уровне федерального законодательства. С одной стороны в антимонопольном законодательстве четко установлены нормы ограничивающие дискриминацию, по какому-либо признаку. С другой стороны, в том же Федеральном законе от 21.07.2005 №94-ФЗ установлено, что государственные заказчики обязаны не менее 10 процентов и не более 20 процентов от общего годового объема государственных закупок производить только у субъектов малого предпринимательства. Здесь также необходимо отметить, что законодательно установлено применение «зеркального» подхода при определении национального режима, т.е. национальный режим применяется к продукции, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами, если аналогичный режим установлен иностранным государством в отношении товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами.

3.3. Конкурентность закупок. Конкурентность закупок обеспечивается применением конкурентных форм размещения государственного заказа. В Российской Федерации это такие формы как конкурсы, аукционы (включая аукционы в электронной форме) и запросы котировок. Законодательством Российской Федерации закреплены четкие и довольно жесткие условия, при которых должны применяться именно эти процедуры, причем таким образом, что эти формы являются однозначно предпочтительными при размещении государственного заказа. Для того, чтобы объективнее оценить обеспечение конкурентности закупок в Москве, целесообразно сравнивать данные только о фактически заключенных государственных контрактах по результатам конкурентных и не конкурентных процедур. Структура государственных контрактов, заключенных государственными заказчиками города Москвы в разрезе конкурентности процедур по количеству соответствующих контрактов приведены на рис. 1, а по сумме соответствующих контрактов приведены на рис. 2.

Абсолютное большинство государственных контрактов как по количеству (см. рис. 1), так и по стоимости (см. рис. 2), заключаются государственными заказчиками города Москвы по итогам конкурентных процедур. Причем существует положительная динамика увеличения доли конкурентных процедур по итогам года. Значительная часть государственных контрактов, заключаемых по результатам не конкурентных процедур связана с закупкой продукции естественных монополий, услуг исполнительных органов власти или их

подведомственных организаций, а также закупок вследствие непреодолимой силы (срочные закупки). Таким образом, резервов для повышения роли конкурентных процедур в городе Москве еще много.

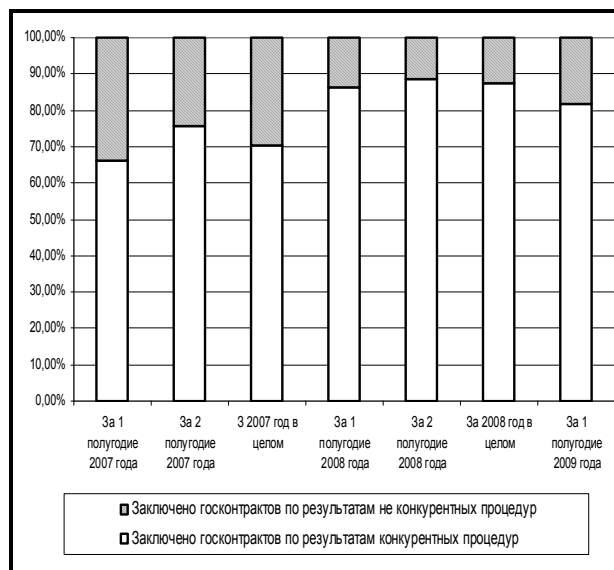


Рис. 1. Распределение государственных контрактов, заключенных государственными заказчиками города Москвы в разрезе конкурентности процедур по количеству (% от общего количества)

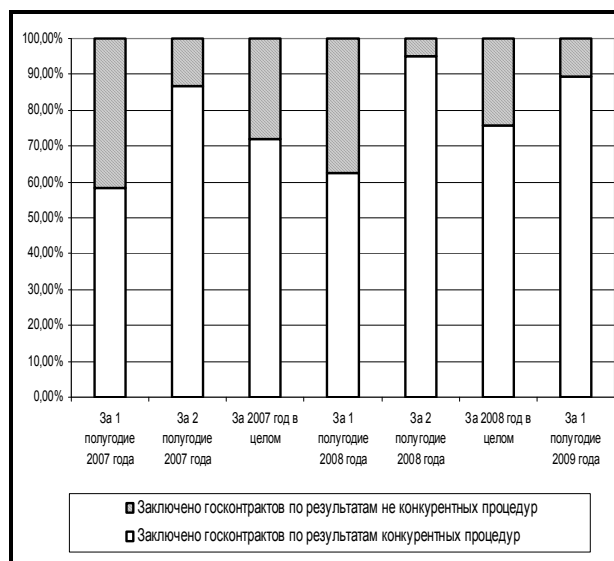


Рис. 2. Распределение государственных контрактов, заключенных государственными заказчиками города Москвы в разрезе конкурентности процедур по сумме (% от общей суммы)

3.4. Функциональность ранка государственных контрактов. Под функциональностью рынка, подразумеваются отсутствие системных ограничений (например, недостаточный доступ к кредитам, заключению контрактов и т.п.) препятствующих доступу на рынок государственных контрактов. Законодательно никаких системных ограничений для участников государственных закупок не установлено, за исключением обязательности государ-

ственных заказчиков размещения от 10% до 20% государственного заказа среди субъектов малого предпринимательства. Других свидетельств наличия системных ограничений в настоящее время не выявляется.

3.5. Законодательное обеспечение эффективной конкуренции. Законодательство Российской Федерации определяет ответственность и меры наказания для лиц и фирм, уличенных в мошенничестве и/или коррупции, причем она определена как в части административной, так и уголовной ответственности. Однако, в сегодняшней ситуации эти нормы не выполняют функции обеспечения эффективной конкуренции, так как на практике они применяются или очень избирательно или не применяются вовсе (см. п. 3.6).

3.6. Меры противодействия нечестной конкуренции. Хотя законодательно определена ответственность и меры наказания для лиц и фирм, уличенных в мошенничестве и/или коррупции, однако на практике они реализуются слабо. Из таблицы 2 видно, что в Москве регулярно выявляются случаи нарушения законодательства о закупках отдельными государственными заказчиками, в том числе и коррупционной направленности. Однако, в открытых источниках, включая официальные сайты контролирующих и правоохранительных органов, не удалось обнаружить ни одного упоминания о привлечении к уголовной или административной ответственности в Москве за исследуемый период хотя бы одного нечистооплотного государственного служащего или предпринимателя за подобные нарушения. На сайте Москонтроля упоминается только один случай привлечения виновного должностного лица государственного заказчика за допущенные нарушения, но только к дисциплинарной ответственности. В этой ситуации можно допустить, что информация об уголовном или административном преследовании виновных не разглашается или не доходит до средств массовой информации, в таком случае это свидетельствует о недостаточной прозрачности в сфере борьбы с коррупцией. К позитивным моментам, можно отнести реализуемую в настоящее время административную реформу в Российской Федерации, среди основных направлений которой противодействие коррупции, которое должно, в том числе, как минимум снизить, а как максимум искоренить проявления нечестной конкуренции и коррупции при осуществлении государственных закупок.

4. Справедливость (равные возможности для всех участников закупок).

4.1. Равенство всех участников процесса закупок. Равенство всех участников закупок при проведении конкурентных процедур обеспечивается публичностью условий проведения закупок, принципов, критериев оценки и порядка определения победителя, которые устанавливаются заранее и одинаковы для всех участников торгов. В большинстве закупочных процедур в городе Москве данное условие выполняется. Исключением можно считать, установленную законодательно возможность государственному заказчику предоставлять преимущества для учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов.

4.2. Эффективность механизма апелляции. Механизм апелляции можно считать эффективным, если он обеспечивает своевременное рассмотрение жалоб и защиту интересов. Согласно информации на официальном сайте Москонтроля по рассмотренным жалобам в 2008

и первом полугодии 2009 года срок рассмотрения и принятия решения по жалобам составляет от 2 до 20 дней. Рассмотрение основной массы жалоб назначается во временном диапазоне от 4 до 8 дней (см. рис. 3), что является хорошим показателем, а также укладывается во временные рамки установленные Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ, чтобы успеть обжаловать решение государственного заказчика до заключения государственного контракта.



Рис. 3. Динамика рассмотрения жалоб Москонтролем в 2008 году и первом полугодии 2009 года

Защита интересов заключается в восстановлении нарушенных законных прав участников размещения государственного заказа. Анализ данных на официальном сайте Москонтроля показал, что во всех случаях, когда он признавал жалобу обоснованной или частично обоснованной в адрес государственного заказчика направлялось предписание об устранении нарушения. Однако, не во всех случаях предписания выполнялись. (см. п. 4.4).

4.3. Механизм апелляции действует на справедливой основе. Результаты рассмотрения жалоб должны быть сбалансированы и оправданы. Согласно информации на официальном сайте Высшего арбитражного суда Российской Федерации, судебные акты Арбитражного суда города Москвы в настоящее время не публикуются в Банке решений арбитражных судов¹⁴ по техническим причинам. В связи с этим, были проанализированы кассационные судебные акты Федерального арбитражного суда Московского округа и судебные акты арбитражных апелляционных судов рассмотренные в 2008-2009 годах. Всего в указанный период по данным Банка решений арбитражных судов были рассмотрены пять апелляционных и кассационных жалоб, связанных с государственными закупками, в которых второй или третьей стороной дела являлся Москонтроль и обжаловались результаты рассмотренных им жалоб. При этом по результатам рассмотрения кассаций и апелляций в трех случаях суд подтверждал обоснованность и справедливость решений Москонтроля. В виду отсутствия в настоящее время всех судебных актов Арбитражного суда города Москвы и незначительности информации по апелляционным и кассационным жалобам, дать однозначную оценку справедливости механизма апелляции в городе Москве не представляется возможным. После начала публикаций судебных актов Арбитражного суда

¹⁴ <http://arbitr.ru/bras/>

города Москвы в Банке решений арбитражных судов, может быть дана обоснованная и взвешенная оценка данного показателя.

4.4. Обязательность исполнения решений по жалобам. В соответствии с российским законодательством решения органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения государственного заказа обязательны для государственных заказчиков. Однако, согласно информации с официального сайта Москонтроля, отдельные его предписания не выполнялись или выполнялись государственными заказчиками только после доклада Мэру Москвы и его последующего прямого поручения. Таким образом, орган, рассматривающий жалобы в городе Москве фактически не имеет всей полноты власти для реализации принимаемых решений по жалобам.

По итогам оценки можно констатировать, что региональная система государственных закупок в городе Москве в целом соответствует основным принципам осуществления эффективных закупок. Особенно следует отметить, что в городе очень многое сделано для того, чтобы обеспечить широкий круг участников при размещении государственного заказа:

- регулярно выходит бюллетень оперативной информации;
- функционирует единый портал государственных закупок в сети Интернет;
- созданы единые торговые площадки по размещению государственного заказа (включая электронную торговую площадку) и многое другое.

Однако, если обратиться к статистике, то мы увидим, что ситуация с обеспечением участия широкого круга поставщиков в торгах очень тревожна, а меры противодействия нечестной конкуренции практически не применяются. Это ведет к тому, что при осуществлении закупок для государственных нужд в городе Москве не реализуются преимущества конкурентной среды. По мнению автора, разрешение обозначенных выше проблем, является необходимым условием для реализации преимуществ открытой и эффективной конкуренции, а также борьбы с коррупцией в современных условиях.

Литература

1. Вольчик В.В., Булатова А.Г. Международный опыт функционирования механизмов стимулирования и ограничения конкуренции при формировании государственного заказа. // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Том 6, №1, часть 3.
2. Доклад Департамента Операционной политики и услуг Европы и Центральной Азии Всемирного банка «Российская Федерация. Актуализированный отчет о состоянии системы государственных закупок страны», декабрь 2006. – Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIAN-FEDERATION/Resources/cpar2007rus.pdf>, свободный.
3. Информация о результатах проверки Контрольно-счетной палаты Москвы «Аудит эффективности деятельности органов исполнительной власти города Москвы в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для городских нужд за 2005 год и первое полугодие 2006 года». – Режим доступа: http://www.ksp.mos.ru/frm/cm/2006/rprt_inf0504_1_2007.htm, свободный.
4. Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. Размещение заказа в 2006-2008 годах. Подводим итоги. // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2009. №16. с. 62-73.
5. Перов К.А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2007. №7. С. 77-83.
6. Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика: Учебник / под общ. ред. доктора военных наук, профессора Глущенко В.М.; доктора технических наук, профессора Норкина К.Б. – М: ООО «Астраполиграфия», 2007.
7. Становление рыночной системы государственных закупок в России / Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. и др. – Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000.
8. Хвостов А.А. Вопросы контроля государственных финансов в части оценки эффективности государственных закупок // Вестник АККОР. 2009. №8. С. 175-191.
9. Methodology for Assessment of National Procurement Systems, version 4, July 17, 2006. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37130136.pdf>.

Ключевые слова

Принципы эффективных закупок; прозрачность закупок; подотчетность и соблюдение закупочных процедур; открытая и эффективная конкуренция; справедливость закупок; оценка системы государственных закупок; государственные закупки.

Хвостов Александр Анатольевич

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность проблемы. Автором выбрана малоизученная и актуальная тема. В настоящее время основным механизмом удовлетворения потребностей государственного сектора в товарах, работах и услугах, необходимых для выполнения государственных функций является система государственных закупок. Объем бюджетных средств направляемый на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд является значительным, заказы распределяются преимущественно на конкурентной основе, что требует качественного функционирования системы государственных закупок, нормативное и методическое обеспечение которой постоянно совершенствуется. Развивающаяся система государственных закупок, в том числе на региональном уровне, должна быть эффективной и объективно требует исследования на соответствие определенным в статье принципам.

Научная новизна и практическая значимость. В работе автором рассмотрены практика оценки закупочных систем применяемая международными организациями, а также проведен анализ подходов оценки данной сферы в России. Основой для статьи стали принципы осуществления эффективных закупок, на основе которых автором предложены ряд показателей, характеризующих соответствие системы государственных закупок обозначенным выше принципам. Практическая значимость работы обусловлена фундаментальным подходом к исследованию данной сферы и возможностью ее использования для решения обозначенных в статье практических проблем, а также для проведения дальнейших прикладных исследований.

Заключение. Рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Иванов П.Г., д.п.н. профессор, зав. кафедрой менеджмента Московского городского университета управления Правительства Москвы

3.13. ASSESSMENT OF PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN COMPLIANCE WITH PRINCIPLES OF EFFECTIVE PROCUREMENT

A.A. Khvostov, Counselor

Control and Accounts Chamber of the Moscow

In recent years in Moscow formed a transparent regional system of state procurement. In article examines the state procurement system of the city of Moscow to meet the principles of effective procurement, as well as their implementation. The evaluation considered the most common problems in government procurement in Moscow.

Literature

1. V.V. Volchik, A.G. Bulatov. International experience of the functioning of incentive mechanisms and the restriction of

- competition in the formation of government procurement. // Economic Journal, Rostov State University. 2008. Volume 6, №1, Part 3.
2. Report of the World Bank's Department of Operational Policy and Services Europe and Central Asia «Russia. An updated report on the status of the public procurement system of the country», December 2006. – Access mode: <http://siteresources.worldbank.org/INTRUSSIANFEDERATION/Resources/cpar2007rus.pdf>.
 3. Information about the test results Control and Accounts Chamber of the Moscow «Audit of the effectiveness of executive authorities of Moscow in placing orders for goods, works and services for urban uses in 2005 and first half of 2006». – Access mode: http://www.ksp.mos.ru/frm/cm/2006/rprt_inf0504_1_2007.htm.
 4. I.V. Kuznetsova, T.N. Trefilova, N.V. Eremenko. Ordering in 2006-2008. Summing up the results. // GOSZAKAZ: management, accommodation, procuring. 2009. №16. P.62-73.
 5. K.A. Perov. Evaluating the effectiveness of placement of orders: general approaches // GOSZAKAZ: management, accommodation, procuring. 2007. №7. P. 77-83.
 6. The system of state and municipal procurement: Theory and Practice: Textbook / Society. Ed. Doctor of Military Sciences, Professor Glushchenko V.M., doctor of technical sciences, Professor Norkin K.B.. – M: «Astra-polographiya» Ltd., 2007.
 7. Formation of a market system of state procurement in Russia / Smirnov V.I., Nesterovich N.V., Goncharov E.Y. and others – Kazan: «BiznesInfoServis», 2000.
 8. A.A. Khvostov. Issues of control of public finances in terms of assessing the effectiveness of state procurement // Vestnik AKSOR. 2009. №8. P.175-191.
 9. Methodology for Assessment of National Procurement Systems, version 4, July 17, 2006. – Access mode: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37130136.pdf>.

Keywords

Principles of effective procurement; procurement transparency; accountability and due procurement process; open and efficient competition, procurement fairness; assessment of state procurement system; government procurement.