

3.13. ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗЧИКОВ ГОРОДА МОСКВЫ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Хвостов А.А., советник

Контрольно-счетная палата Москвы

За последние годы в г. Москве многое сделано для формирования прозрачной региональной системы государственных закупок. В статье исследуется деятельность государственных заказчиков г. Москвы на разных этапах процесса государственных закупок: формирование, размещение и исполнение государственного заказа. По результатам оценки сделаны краткие выводы.

В настоящее время вопросы построения эффективной системы удовлетворения потребностей государственных органов власти в товарах, работах и услугах для выполнения ими своих функций 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. Но какой бы совершенной и эффективной не была система государственных закупок, конечный результат определяется тем, как государственные заказчики проводят процесс закупок, поскольку организация процесса государственных закупок, а также отдельных этапов формирования, размещения и исполнения государственного заказа осуществляет именно он.

Большинство отечественных исследователей эффективности процесса государственных закупок, такие как Р.Э. Каллагова, Д.Г. Павлов, К.А. Перов, Е.Н. Толстокорова, обращают внимание только на один этап закупочного процесса, а именно на этап размещения государственного заказа. Например, по мнению К.А. Перова, общая задача оценки экономической эффективности размещения государственных заказов с учетом практической сложности сводится к более простой задаче оценки качества работы системы размещения заказов. При этом он исходит из предположения, что качественно работающая система размещения заказов, основанная на принципах экономической эффективности, конкуренции, разумной открытости, справедливости, контроля, регламентации сама по себе дает достаточный эффект, превышающий затраты на ее функционирование. Данный подход допустим, но не дает оценки системе закупок в целом, так как конечный результат работы данной системы зависит во многом и от качественного планирования, и от исполнения государственного заказа.

В этой связи, по мнению автора, необходим более широкий – комплексный подход к оценке деятельности государственных заказчиков по осуществлению процесса государственных закупок (подробнее см. в [5]), при этом учитывались теоретические разработки Р.В. Хрущева. Блок-схема предлагаемого автором комплексного подхода к оценке деятельности государственных заказчиков по осуществлению процесса государственных закупок приведена на рис. 1.

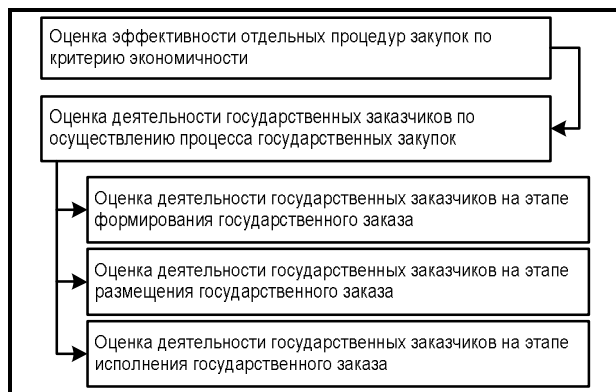


Рис. 1. Блок-схема процесса оценки деятельности государственных заказчиков по осуществлению процесса государственных закупок

Из рис. 1 видно, что оценка деятельности государственного заказчика должна складываться из оценки его деятельности на каждом этапе процесса государственных закупок, а оценка эффективности по критерию экономичности должна осуществляться для каждой конкретной процедуры отдельно, что обусловлено используемым для этого методом расчета. Необходимо отметить, что представленный ниже подход для оценки деятельности государственных заказчиков был разработан с учетом особенностей системы государственных закупок г. Москвы. Для оценки других региональных закупочных систем могут применяться и другие показатели в зависимости от особенностей и требований региональных нормативных правовых актов.

Наиболее целесообразным и показательным для данной оценки будет сравнительный анализ деятельности нескольких государственных заказчиков. В данном случае в качестве оцениваемых государственных заказчиков были выбраны десять префектур административных округов г. Москвы: (Центрального (ЦАО), Южного (ЮАО), Зеленоградского (ЗелАО), Западного (ЗАО), Северного (САО), Северо-Восточного (СВАО), Северо-Западного (СЗАО), Юго-Восточного (ЮВАО), Юго-Западного (ЮЗАО) и Восточного (ВАО) административных округов), что объясняется желанием обеспечить сопоставимость данных исследуемых госзаказчиков. Все данные приведены за 1-е полугодие 2009 г.

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСЗАКАЗЧИКОВ НА ЭТАПЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Главным документом, характеризующим этап формирования государственного заказа, является план-график размещения госзаказа. Работу государственных заказчиков над ним и следует оценивать в данной части комплексного подхода. Предлагаемые автором показатели, характеризующие деятельность государственного заказчика на этапе формирования государственного заказа приведены в табл. 1.

Для обеспечения справедливости оценки, не следует учитывать изменения и дополнения, вносимые в план-график по закупкам товаров, работ и услуг, необходимость в которых возникла по причинам, не зависящим от госзаказчика, например:

- изменение объемов бюджетного финансирования;

- предписания вышестоящих органов;
- чрезвычайные ситуации и т.п.

Таблица 1

**ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ЗАКАЗЧИКА НА ЭТАПЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУ-
ДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА**

Наименование показателя	Описание показателя	Интерпретация показателя
Анализ соответствия процедуры размещения государственного заказа требованиям законодательства	Оценка обоснованности выбора процедуры размещения государственного заказа в зависимости от суммы и предмета	Оценивает соблюдение государственным заказчиком требований законодательства при формировании государственного заказа
Анализ соответствия запланированных и объявленных процедур (лотов) по сумме при размещении государственного заказа	Соотношение суммарной стоимости процедур (лотов), объявленных в отчетном периоде к суммарной стоимости процедур (лотов), запланированных к проведению в отчетном периоде	Оценивает качество планирования и организации размещения государственного заказа

Анализ соответствия процедуры размещения государственного заказа требованиям законодательства

В плане-графике размещения государственного заказа государственный заказчик определяет, с помощью какой процедуры он будет приобретать тот или иной вид продукции. Здесь важно, чтобы он обоснованно выбрал процедуру размещения заказа как с точки зрения требований законодательства, так и с точки зрения наибольшего положительного эффекта от процесса закупки. Федеральный закон от 21 июля 2005 №94-ФЗ [7], определяющий допустимые процедуры при размещении государственного заказа, с точки зрения автора, в достаточной степени соотносен с эффектом от их применения. Исходя из этого, для обеспечения минимальности затрат на оценку будем соотносить способ размещения заказа в плане-графике именно с требованиями законодательства.

Анализ планов-графиков государственных заказчиков не выявил несоответствий запланированных процедур размещения государственного заказа требованиям законодательства, т.е. все заказчики обоснованно запланировали процедуры.

Анализ соответствия запланированных и объявленных процедур (лотов) при размещении государственного заказа

Этот показатель оценивает как качество планирования, так и качество организации размещения государственного заказа.

При анализе данного показателя необходимо учитывать, что как его превышение уровня в 100%, так и значение ниже этого уровня говорит о недостатках. Превышение этого уровня свидетельствует о недостатках планирования, поскольку фактические потребности государственного заказчика превысили запланированный уровень и соответственно он объявил о проведении процедур на большую сумму. Уровень ниже 100% может быть следствием как недостатков планирования (в

случае занижения потребностей), так и недостатков или недоработок при подготовке к осуществлению закупок (в случае если они не состоялись по вине заказчика). Таким образом, видны явные недостатки с планированием у двух префектур (ЮАО и ЮЗАО), а проблемы, связанные также с недостатками и недоработками при подготовке к закупкам, обнаружались еще у трех префектур (САО, СВАО и ЮВАО), причем у префектуры САО они наиболее выражены (рис. 2).

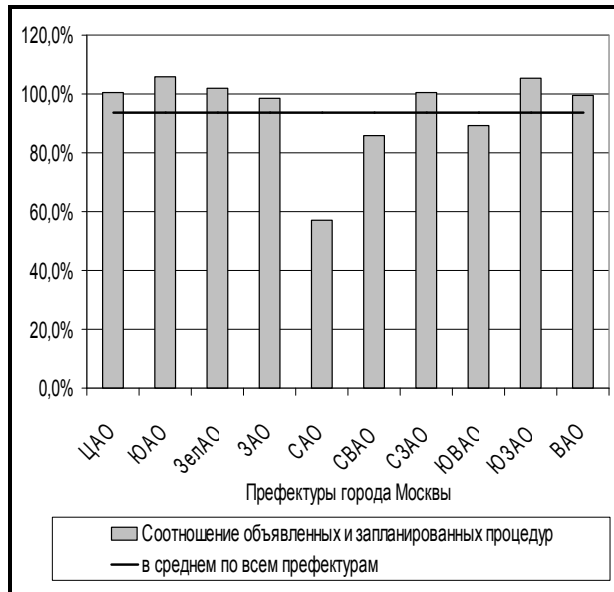


Рис. 2. Соотношение объявленных и запланированных процедур по сумме

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСЗАКАЗЧИКОВ НА ЭТАПЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Для оценки этапа размещения государственного заказа используем отдельные показатели из методики К.А. Перова [3], из группы показателей, характеризующих проведение процедур размещения заказа государственным заказчиком. Ценность данного подхода в том, что он позволяет дать количественную оценку деятельности государственного заказчика, так как исходными данными для оценки служат данные, получаемые из формы государственного статистического наблюдения за размещением государственных и муниципальных заказов (форма 1-торги). Надо учесть, что с течением времени в форму статистического наблюдения были внесены отдельные изменения, в связи с чем формулировки и формулы расчета некоторых показателей потребовали изменений, а период для расчета был ограничен 1-м полугодием 2009 г.

Из методики К.А. Перова выбраны следующие нижеперечисленные показатели.

1. Показатели, характеризующие практику применения конкурентных процедур размещения заказов. К ним относятся следующие показатели.

1. Доля торгов по количеству и стоимости в общем количестве процедур. Из-за изменений в форме учета закупок у единственного поставщика, связанных с несостоявшимися процедурами конкурентных закупок этот показатель следует трансформировать в «доля конкурентных

процедур в общем объеме закупочных процедур» по количеству и стоимости, где помимо торгов будут учитываться запросы котировок. Формулы для расчета показателей приводятся перед каждой диаграммой¹.

Доля конкурентных процедур по количеству =
 = (Общее количество процедур размещения заказов [3, 101] – Количество закупок без проведения торгов [9, 101] – Количество «закупок малого объема» [11, 101]) / (Общее количество процедур размещения заказов [3, 101] – Количество «закупок малого объема» [11, 101]).

Доля конкурентных процедур по стоимости =
 = (Суммарная начальная цена лотов выставленных на все торги и сумма контрактов (сделок) по другим процедурам [3, 301] – Сумма контрактов, заключенных без проведения торгов [9, 301] – Сумма контрактов (сделок) по закупкам малого объема [11, 301]) / (Суммарная начальная цена лотов выставленных на все торги и сумма контрактов (сделок) по другим процедурам [3, 301] – Сумма контрактов (сделок) по «закупкам малого объема» [11, 301]).

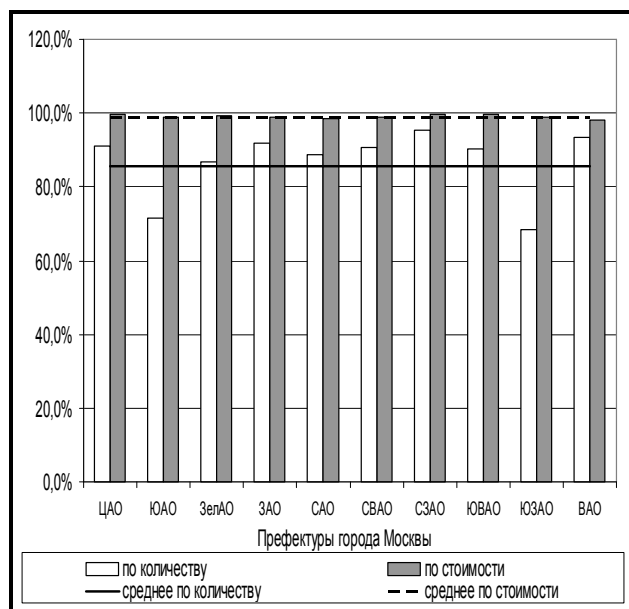


Рис. 3. Доля конкурентных процедур

Хотя количество конкурентных процедур от префектуры к префектуре изменяется в широких пределах, но по сумме доля конкурентных процедур приближена к 100% у всех префектур.

2. Доля контрактов по количеству и стоимости, заключенных на торгах, в общем количестве и стоимости заключенных контрактов; этот показатель трансформируется в «доля контрактов, заключенных по результатам конкурентных процедур в общем объеме закупочных процедур» по количеству и стоимости, где помимо торгов также будут учитываться запросы котировок.

¹ Здесь и далее после каждого составляющего формулы в квадратных скобках указывается номер столбца и код строки в форме государственного статистического наблюдения за размещением государственных и муниципальных заказов (форма 1-торги), утвержденная на 2009 г. приказом Федеральной службы государственной статистики от 22 октября 2008 г. № 269.

Доля контрактов, заключенных по результатам конкурентных процедур по количеству = (Общее количество договоров [3, 104] – Количество договоров, по результатам закупок без проведения торгов [9, 104] – Количество договоров (сделок) по результатам «закупок малого объема» [11, 104]) / (Общее количество договоров [3, 104] – Количество договоров (сделок) по результатам «закупок малого объема» [11, 104]).

Доля контрактов, заключенных по результатам конкурентных процедур по стоимости = (Общая стоимость заключенных контрактов [3, 304] – Сумма контрактов, заключенных без проведения торгов [9, 304] – Сумма контрактов (сделок) по закупкам малого объема [11, 304]) / (Общая стоимость заключенных контрактов [3, 304] – Суммарная цена контрактов (сделок) по «закупкам малого объема» [11, 304]).

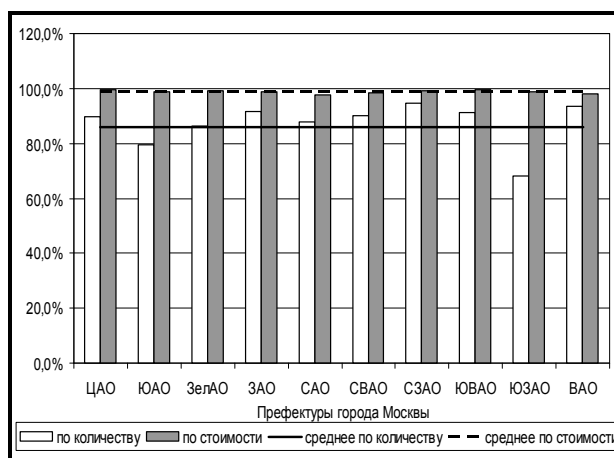


Рис. 4. Доля контрактов, заключенных по результатам конкурентных процедур

Рис. 4 повторяет с небольшими вариациями рис. 3, поскольку количество процедур, не приведших к заключению контрактов, незначительно у всех префектур. На основе вышеприведенных рис. 3 и 4 можно сделать однозначный вывод, что при размещении большинства заказов префектурами г. Москвы по количеству и абсолютного большинства по стоимости применяются конкурентные процедуры.

3. Доля аукционов по количеству и стоимости, проведенных в электронной форме. Формула данного показателя не претерпит никаких изменений по сравнению с формулировкой К.А. Перова (рис. 5).

Доля аукционов, проведенных в электронной форме по количеству = Количество аукционов, проведенных в электронной форме [6, 102] / (Количество открытых аукционов [6, 101] + Количество закрытых аукционов [7, 101]).

Доля аукционов, проведенных в электронной форме по стоимости = Стоимость аукционов, проведенных в электронной форме [6, 302] / (Стоимость открытых аукционов [6, 301] + Стоимость закрытых аукционов [7, 301]) * 100%.

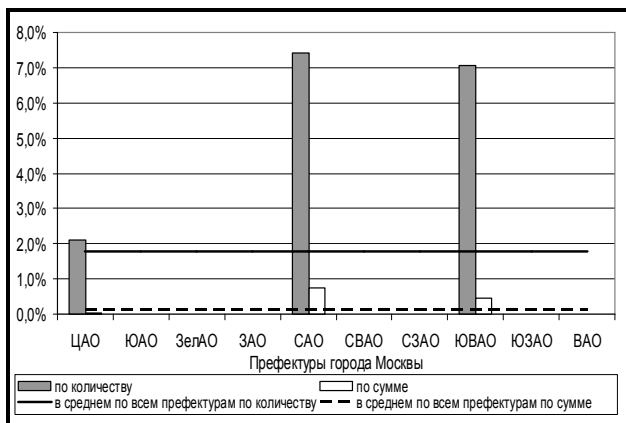


Рис. 5. Доля электронных аукционов в общем количестве аукционов

Всего три префектуры из десяти осуществляют закупки, используя аукционы в электронной форме, при этом по стоимости аукционы в электронной форме не превышают 1% от общей суммы контрактов, заключенных по результатам аукционов этими префектурами (см. рис. 5), что является явно недостаточным уровнем. Из этого следует, что для повышения результативности всем префектурам необходимо более активно использовать потенциал электронных форм закупок.

II. Показатели, характеризующие конкурентную среду. К ним относятся следующие показатели:

- среднее количество участников, принявших участие в торгах;
- среднее количество участников, принявших участие в запросах котировок.

Поскольку учет закупок у единственного поставщика, связанных с несостоявшимися процедурами конкурентных закупок осуществляется как по торгам, так и по запросам котировок суммарно, рассчитать вышеуказанные показатели раздельно невозможно, в связи с чем эти показатели следует заменить одним «среднее количество участников принявших участие в конкурентных процедурах» (рис. 6).

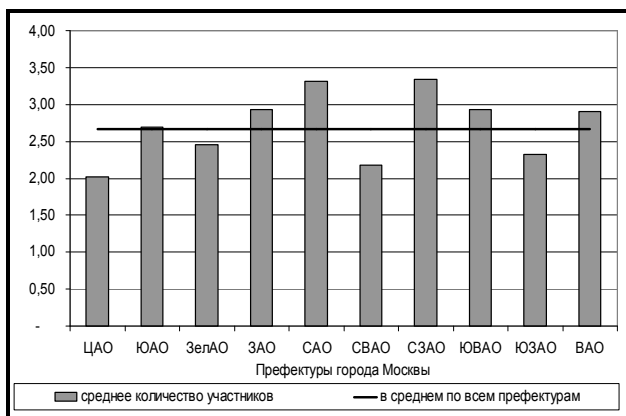


Рис. 6. Среднее количество участников в конкурентных процедурах

Несмотря на то, что основной объем закупок в префектурах осуществляется с использованием конкурентных процедур, однако среднее количество участников в большинстве из них обеспечивает лишь минимальную конкуренцию (два участника), и только в двух префектурах (САО и СЗАО) обеспечивается достаточ-

ное среднее количество участников (от трех и выше). Для получения полной картины по обеспечению конкурентности закупок эти результаты необходимо рассматривать совместно с данными о несостоявшихся конкурентных процедурах (рис. 7), а также данными о количестве конкурентных процедур, не приведших к заключению государственных контрактов (рис. 8).

1. Доля несостоявшихся торгов по количеству и стоимости заключенных контрактов. Этот показатель также нуждается в уточнении и соответственно будет сформулирован как «доля несостоявшихся конкурентных процедур по отношению к общему объему конкурентных процедур» по количеству и стоимости, где помимо торгов также будут учитываться запросы котировок.

Доля несостоявшихся конкурентных процедур по количеству = $\frac{\text{Количество несостоявшихся конкурентных процедур [10, 101]} / (\text{Общее количество процедур размещения заказов [3, 101]} - \text{Количество закупок без проведения торгов [9, 101]} - \text{Количество «закупок малого объема» [11, 101]})}{\text{Количество несостоявшихся конкурентных процедур по количеству}}$

Доля несостоявшихся конкурентных процедур по стоимости = $\frac{\text{Суммарная начальная цена несостоявшихся конкурентных процедур [10, 301]} / (\text{Суммарная начальная цена лотов выставленных на все торги и сумма контрактов (сделок) по другим процедурам [3, 301]} - \text{Сумма контрактов, заключенных без проведения торгов [9, 301]} - \text{Сумма контрактов (сделок) по «закупкам малого объема» [11, 301]})}{\text{Суммарная начальная цена несостоявшихся конкурентных процедур по стоимости}}$

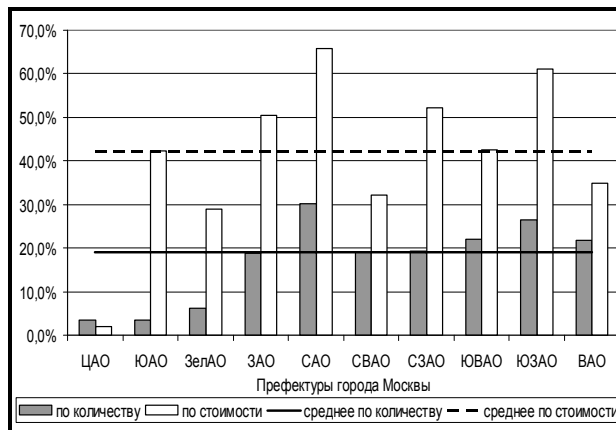


Рис. 7. Доля несостоявшихся конкурентных процедур по отношению к общему объему конкурентных процедур

В данном случае несостоявшиеся процедуры означают процедуры, в которых принял участие только один участник, т.е. не был обеспечен даже минимальный уровень конкуренции. По количеству величина несостоявшихся процедур в среднем не превышает 20%, однако, средняя по стоимости уже более 40% (см. рис. 7). Это свидетельствует о том, что значительная часть государственного заказа по стоимости размещается без обеспечения необходимого количества участников и без минимальной конкуренции. Этот показатель более информативен, чем показатель среднего количества участников. Возьмем для сравнения префектуру САО: она смогла обеспечить среднее количество участников

конкурентных процедур более трех (см. рис. 6) и в тоже самое время имеет самый высокий уровень несостоявшихся процедур, т.е. процедур в которой принял участие только один поставщик (см. рис. 7). Таким образом, даже обеспечение достаточного среднего количества участников не гарантирует достаточного уровня конкуренции, а это видно только из сопоставления нескольких диаграмм.

2. Доля конкурентных процедур, не приведших к заключению государственных контрактов по количеству; этот показатель отсутствует в методике К.А. Перова, но он важен для обеспечения полной картины конкурентной среды и деятельности государственных заказчиков по подготовке закупок. Так, если конкурентные процедуры не привели к заключению государственного контракта – это значит, что никто не пришел на торги или не был допущен к ним, а это в свою очередь свидетельствует о том, что государственный заказчик установил такие условия, при которых никто не счел их приемлемыми или не смог им удовлетворить.

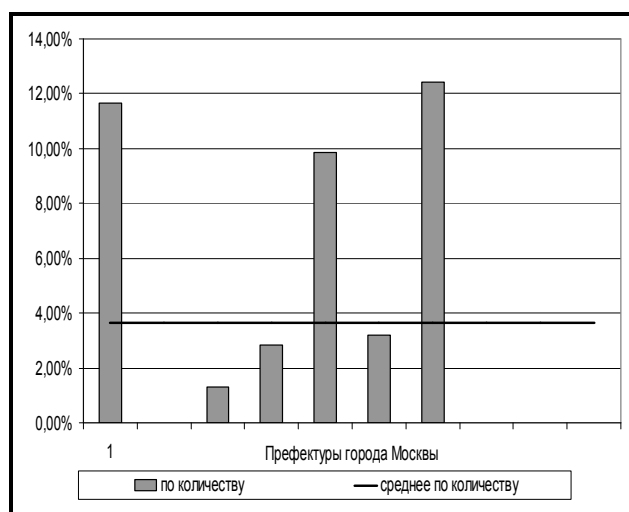


Рис. 8. Доля конкурентных процедур, не приведших к заключению государственного контракта

В большинстве префектур либо все конкурентные процедуры привели к заключению государственных контрактов, либо доля таких процедур незначительна (см. рис. 8). Однако в трех префектурах – ЦАО, САО и СЗАО – количество подобных процедур значительно (около 10% и более), что можно трактовать как низкое качество подготовки конкурентных процедур.

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСЗАКАЗЧИКОВ НА ЭТАПЕ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Оценка заключается в том, чтобы определить насколько полно и качественно были удовлетворены запланированные потребности государственного заказчика. Предлагаемые автором показатели, характеризующие деятельность госзаказчика на этапе исполнения государственного заказа, приведены в табл. 2.

Для оценки этапа исполнения государственного заказа могут применяться и другие показатели, в зависимости от особенностей и требований регионального законодательства в части его исполнения.

Таблица 2

ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗЧИКА НА ЭТАПЕ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Наименование показателя	Описание показателя	Интерпретация показателя
Выполнение плана закупок по плану-графику торгов (по количеству)	Соотношение количества проведенных в отчетном периоде процедур к плановому количеству процедур по плану-графику отчетного периода	Оценивает степень удовлетворения запланированных потребностей государственного заказчика по количеству
Выполнение плана закупок по плану-графику торгов (по стоимости)	Соотношение суммы проведенных в отчетном периоде процедур к плановой сумме процедур по плану-графику отчетного периода	Оценивает степень удовлетворения потребностей государственным заказчиком по сумме
Соотношение дополнительных соглашений и контрактов	Соотношение количества заключенных в отчетном периоде дополнительных соглашений к количеству заключенных в отчетном периоде контрактов	Дает оценку качеству исполнения государственного заказа
Доля контрактов с нарушением срока исполнения	Соотношение количества контрактов, срок действия которых истек в отчетном периоде, и не исполненных или исполненных с нарушением срока, к количеству контрактов, срок действия которых истек в отчетном периоде	Дает оценку качеству исполнения государственного заказа
Доля контрактов, по которым применялись штрафные санкции за срыв сроков исполнения	Соотношение количества контрактов, по которым применялись штрафные санкции, из контрактов, срок действия которых истек в отчетном периоде, и не исполненных или исполненных с нарушением срока к количеству контрактов, срок действия которых истек в отчетном периоде, и не исполненных или исполненных с нарушением срока	Дает оценку качеству исполнения государственного заказа и степень защиты интересов города со стороны государственного заказчика

Выполнение плана закупок (по количеству)

Выполнение плана закупок по плану-графику торгов (по количеству), оценивает степень удовлетворения запланированных потребностей государственного заказчика по количеству.

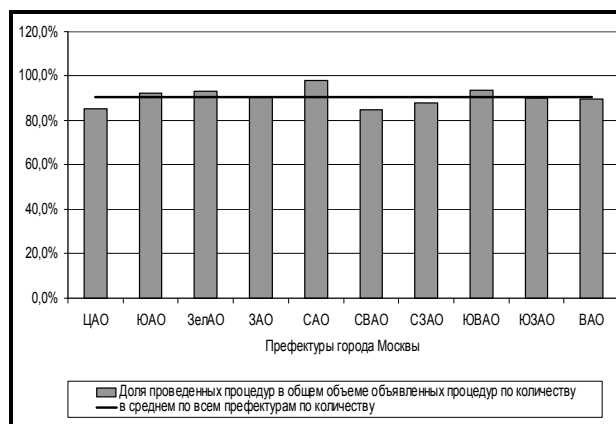


Рис. 9. Выполнение плана закупок по плану-графику торгов по количеству

Здесь необходимо обратить внимание, что в соответствии с нормативными правовыми актами г. Москвы планированию в плане-графике подлежат только торги (т.е. конкурсы и аукционы), в связи с этим необходима оговорка, что здесь оценивается выполнение только самой существенной части плана закупок. В итоге абсолютное большинство запланированных процедур проведено в установленные сроки всеми префектурами (рис. 9). Однако в трех префектурах (ЦАО, СВАО и СЗАО) процент выполнения плана закупок по количеству оказался ниже среднего уровня.

Выполнение плана закупок (по стоимости)

Выполнение плана закупок по плану-графику торгов (по стоимости). Показатель оценивает степень удовлетворения потребностей государственным заказчиком по стоимости.

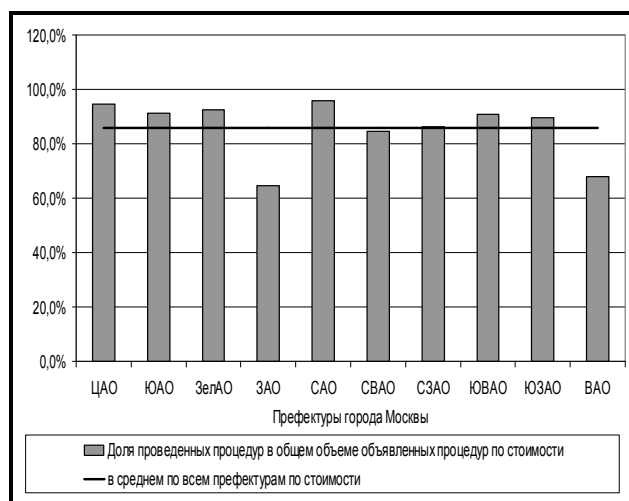


Рис. 10. Выполнение плана закупок по плану-графику торгов по стоимости

Хуже всего с удовлетворением потребностей по результатам торгов в денежном выражении обстоит дело в двух префектурах (ЗАО и ВАО), при этом полного удовлетворения потребностей, утвержденных в плане-графике, не обеспечила ни одна из префектур (рис. 10). Здесь необходимо оговориться, что диаграммы на рис. 9 и 10 внешне похожи, но их содержание различно, и их надо рассматривать совместно. Например, хотя в префектуре ЦАО выполнение плана-графика торгов по количеству менее среднего значения по всем префектурам (см. рис. 9), но по стоимости выполнение плана закупок приближается к 100% (см. рис. 10). Это можно охарактеризовать так: несмотря на то, что количество закупочных процедур в префектуре ЦАО было менее запланированного, но по сумме будет достигнут достаточный уровень удовлетворения потребностей. Противоположная ситуация сложилась с префектурами ЗАО и ВАО. Там, несмотря на достаточный средний уровень количества проведенных процедур, не удалось достигнуть приемлемого уровня удовлетворения потребностей по сумме.

Соотношение дополнительных соглашений и контрактов

Используется для оценки качества исполнения государственного заказа, так как исходим из предпосылки, что чем больше недостатков обнаруживается в про-

цессе исполнения государственного заказа, тем больше заключается дополнительных соглашений.

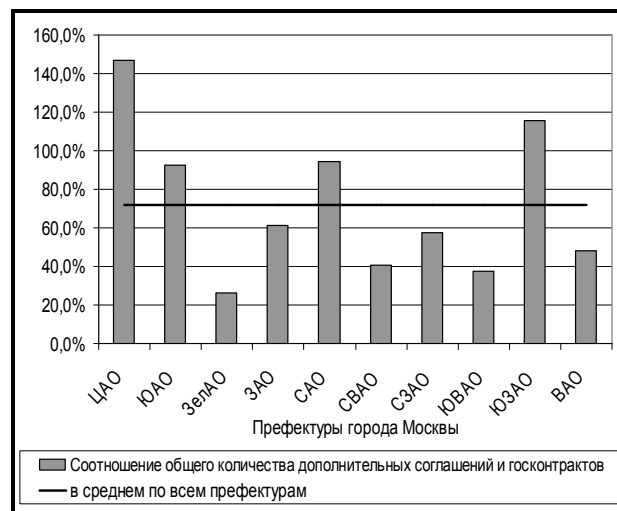


Рис. 11. Соотношение общего количества дополнительных соглашений и госконтрактов

У четырех префектур (ЦАО, ЮАО, СВАО и ЮЗАО) соотношение заключенных дополнительных соглашений к государственным контрактам выше, чем среднее значение по всем префектурам (71,7%), а лучше всего дела с качеством исполнения государственного заказа у префектуры ЗелАО (рис. 11).

Доля контрактов с нарушением срока исполнения

Дает оценку качеству исполнения государственного заказа, так как срыв срока исполнения государственного контракта свидетельствует о серьезных проблемах или недостатках, в том числе и в работе государственного заказчика (рис. 12).

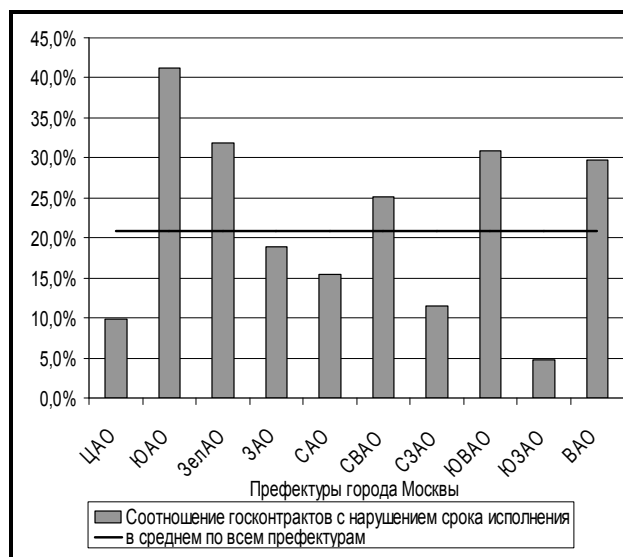


Рис. 12. Соотношение госконтрактов с нарушением срока исполнения

По данному показателю уже пять префектур (ЮАО, ЗелАО, СВАО, ЮВАО и ВАО) превышают среднее значение в 20,9%. Лучше всего дела с своевременным исполнением государственных контрактов у префектуры ЮЗАО.

Доля контрактов, по которым применялись штрафные санкции за срыв сроков исполнения

Дает оценку качеству исполнения государственного заказа и защиты интересов г. Москвы, поскольку штрафы показывают насколько серьезно государственный заказчик защищает интересы города при неисполнении поставщиком своих обязательств. К сожалению, в настоящее время данный показатель не может отразить реальной ситуации с защитой интересов, поскольку государственный заказчик в настоящее время в большинстве случаев неисполнения обязательств расторгает государственные контракты по соглашению сторон даже с недобросовестным поставщиком, т.е. без применения штрафных санкций² (рис. 13).

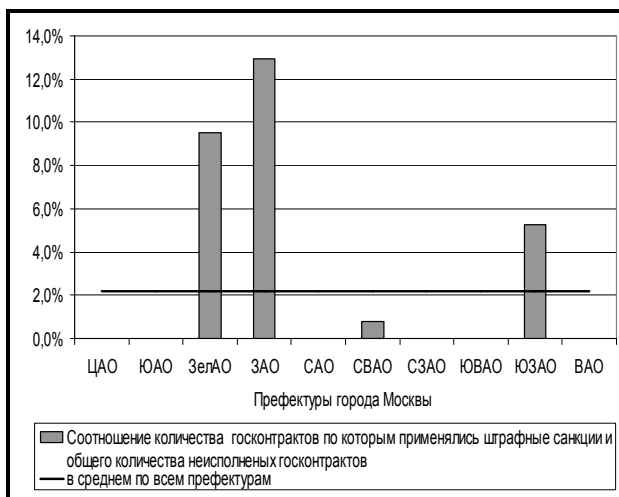


Рис. 13. Соотношение количества госконтрактов, по которым применялись штрафные санкции, и общего количества неисполненных госконтрактов

На рис. 12 видно, что у всех префектур г. Москвы есть государственные контракты с нарушением срока исполнения, по которым должны применяться штрафные санкции, однако из рис. 13 следует, что только в четырех префектурах они применялись и то максимум в отношении 13% контрактов с выявленными нарушениями (в префектуре ЗАО).

² Данная ситуация является следствием жестких требований бюджетного законодательства и длительностью процедуры судебного расторжения контрактов. Дело в том, что Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 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 2-е 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.

ПОКАЗАТЕЛИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОЦЕССА ГОСЗАКУПОК, ПО КРИТЕРИЮ ЭКОНОМИЧНОСТИ

Следует различать экономию, полученную на этапе размещения государственного заказа, и окончательную экономию, которая образуется только после полного исполнения государственного заказа, поскольку может возникнуть ситуация, когда для исполнения государственного контракта потребуются больше денег, чем предусмотрено по результатам торгов, контракт будет исполнен частично или не будет исполнен вовсе.

Для оценки эффективности размещения государственного заказа по критерию экономичности можно рекомендовать использовать подход, определенный методическими рекомендациями Министерства экономического развития и торговли РФ (МЭРТ РФ) 2003 г. [8], с учетом того обстоятельства, что при определении сокращения расходов (экономии) отказаться от начальной цены государственного контракта. Вместо этого необходимо использовать сравнительную цену, за которую принимать цену победителя конкурса или аукциона, предлагаемую им для соответствующих товаров, работ, услуг на свободном рынке.

Для оценки эффективности исполнения государственного заказа, можно использовать тот же подход, только при расчетах вместо цены государственного контракта использовать фактические расходы государственного заказчика по его исполнению. Оценка реальной экономии, по мнению автора, возможна только для конкретной процедуры размещения государственного заказа. В этой связи здесь будут даны примеры расчета экономии для одной конкретной процедуры.

Расчет экономии, полученной на этапе размещения государственного заказа

В качестве примера используем данные по открытому аукциону, проведенному префектурой ЮЗАО на право заключения государственного контракта на поставку краски для учреждений образования ЮЗАО (реестровый номер торгов 32-0159206-09)³. На аукцион были поданы две заявки: ООО «ТОР-импекс» и ООО «Арго-С». К аукциону была допущена одна заявка ООО «ТОР-импекс». Поскольку на основании результатов рассмотрения заявок на участие в аукционе принято решение о допуске к участию в аукционе и признании участником аукциона только одного участника размещения заказа, подавшего заявку на участие в аукционе, аукцион был признан несостоявшимся, и государственный контракт был заключен с единственным участником, допущенным к аукциону.

- Начальная цена государственного контракта: 1 000 000,00 руб.
- Цена заключенного государственного контракта: 1 000 000,00 руб.
- Цена продукции по прайс-листу поставщика, с которым заключен государственный контракт: 1 035 643,20 руб.⁴.

Затраты государственного заказчика на организацию и проведение аукциона: 54 919 руб.

Абсолютная экономия, полученная на этапе размещения государственного заказа =

$$= 1\,035\,643,20 - 1\,000\,000 - 54\,919 = -19\,275,80 \text{ руб.}$$

³ Извещение опубликовано 5 июня 2009 г. на официальном сайте города Москвы для размещения информации о размещении заказов (<http://tender.mos.ru/>).

⁴ Рассчитано автором с использованием прайс-листа ООО «ТОР-импекс», размещенного на официальном сайте фирмы (<http://www.tor-impex.ru/price/>).

Таким образом, по результатам размещения заказа экономия не достигнута. Рассчитывать относительную экономию не целесообразно.

Расчет экономии, полученной на этапе исполнения государственного заказа

Расчет будет проведен для государственного контракта (реестровый номер ЕАИСТ 01-051001-0000-0000-00000-09), заключенного по результатам открытого аукциона, проведенного префектурой ЮЗАО на право заключения государственного контракта на поставку краски для учреждений образования ЮЗАО (реестровый номер торгов 32-0159206-09).

- Начальная цена государственного контракта: 1 000 000,00 руб.
- Цена действующего государственного контракта, с учетом изменений, внесенных дополнительными соглашениями: 979 995,28 руб.⁵
- Фактические расходы государственного заказчика по заключенному государственному контракту: н/д.⁶
- Цена продукции по прайс-листу поставщика, с которым заключен государственный контракт: 1 035 643,20 руб.
- Затраты государственного заказчика на организацию и проведение аукциона: 54 919 руб.

Абсолютная экономия, полученная на этапе исполнения государственного заказа =
= 1 035 643,20 – 979 995,28 – 54 919 = 728,92 руб.

Поскольку небольшая, но экономия была получена, рассчитаем относительную экономию.

Относительная экономия, полученная на этапе исполнения государственного заказа =
= 1 035 643,20 – 979 995,28 – 54 919 / 1 000 000 = 0,07%.

На этом примере хорошо видно, что экономия, полученная на этапе размещения государственного заказа, может серьезно отличаться от экономии, полученной на этапе исполнения государственного заказа, в связи с чем необходимо рассчитывать как ту, так и другую.

При данном подходе итоговая экономия по конкретному государственному заказчику может быть получена только суммированием экономии полученной по итогам каждой отдельной процедуры, в связи с чем он в достаточной степени затрачен по времени. У данного подхода расчета экономии есть как свои достоинства, так и свои недостатки, однако, с точки зрения автора, этот подход является на сегодня единственным оправданным способом определения реальной экономии.

ВЫВОДЫ

Общие выводы по результатам оценки деятельности префектур г. Москвы по выполнению ими функций государственных заказчиков таковы:

- в части формирования государственного заказа: все государственные заказчики в достаточной степени освоили и соблюдают требования законодательства при выборе процедур государственных закупок. При этом у большинства из них существуют проблемы с определением потребностей и формированием плана-графика проведения торгов;
- в части размещения государственного заказа: несмотря на то, что значительная часть государственного заказа размещается с использованием конкурентных процедур государственным заказчиком не удается обеспечить участие широкого круга поставщиков и соответственно достаточный уровень конкуренции. Практически не исполь-

зуются возможности электронных конкурентных процедур (электронных аукционов);

- в части исполнения государственного заказа: полного удовлетворения потребностей не обеспечила ни одна из префектур, однако, учитывая тот факт, что расчеты сделаны на основе данных за 1-е полугодие у госзаказчиков еще есть время для удовлетворения потребностей запланированных на год. Общая ситуация с исполнением государственного заказа не удовлетворительна учитывая 20% уровень контрактов с нарушением сроков исполнения, при этом наблюдаются серьезные проблемы с защитой интересов города.

Литература

1. Каллагова Р.Э. Совершенствование методов оценки и инвестиционных проектов закупок продукции для государственных нужд [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Р.Э. Каллагова. – М., 2007.
2. Павлов Д.Г. Экономическая безопасность в сфере размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05. – СПб., 2005.
3. Перов К.А. Оценка эффективности размещения заказов: общие подходы [Текст] / К.А. Перов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2007. – №7. – С. 77-83.
4. Толстокурова Е.Н. Оценка эффективности взаимодействия субъектов рынка в сфере государственных закупок : на примере Хабаровского края [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05. – Хабаровск, 2007.
5. Хвостов А.А. Вопросы контроля государственных финансов в части оценки эффективности государственных закупок [Текст] / А.А. Хвостов // Вестник АККОР. – 2009. – №8. – С. 175-191.
6. Хрущев Р.В. Категории эффективности расходования бюджетных средств в системе госзакупок и их практическое применение [Текст] / Р.В. Хрущев // Конкурсные торги : инф.-аналит. бюллетень : прил. – 2004. – №21. – С. 25-30.
7. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
8. Письмо МЭРТ РФ от 27.03.2003 № АШ-815/05 «О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд».

Ключевые слова

Государственные закупки; оценка деятельности государственных заказчиков; формирование государственного заказа; размещение государственного заказа; исполнение государственного заказа.

Хвостов Александр Анатольевич

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность проблемы. 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, направляемых на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, в г. Москве является значительным, заказы распределяются преимущественно на конкурентной основе, что требует качественной оценки деятельности государственных заказчиков по осуществлению процесса государственных закупок.

Научная новизна и практическая значимость. В статье автором проведен анализ подходов к оценке эффективности процесса государственных закупок, используемых современными исследователями данной сферы. Заслуживает внимания предложенный автором комплексный подход оценке эффективности процесса государственных закупок. Практическая значимость работы обусловлена прикладным характером исследования данной сферы и возможностью использования ее результатов для решения обозначенных практических проблем.

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

⁵ По данным Единой автоматизированной системы реестров и торгов города Москвы (ЕАИСТ) для государственного контракта (реестровый номер ЕАИСТ: 01-051001-0000-0000-00000-09).

⁶ Срок действия контракта еще не истек.

3.13. ASSESSMENT OF THE MOSCOW STATE CUSTOMERS ON GOVERNMENT PROCUREMENT

A.A. Khvostov, Counselor,

Control and Accounts Chamber of the Moscow

In recent years created a transparent regional state procurement system in Moscow. This article examines the activities of the Moscow state customers at different stages of the public procurement process: procurement planning, placing of contracts and execution of contracts. The evaluation of a brief conclusion.

Literature

1. R.E. Kallagova. Improved assessment and investment projects of purchases for state needs: Thesis for the degree of candidate of economic sciences: 08.00.05. – Moscow: 2007.
2. D.G. Pavlov. Economic security in placing orders for the supply of goods for state needs: Thesis for the degree of candidate of economic sciences: 08.00.05. – St. Petersburg: 2005.
3. K.A. Perov. Evaluating the effectiveness of placement of contracts: general approaches // GOSZAKAZ: management, accommodation, procuring. №7, 2007. P.77-83.
4. E.N. Tolstokorova. Evaluation of the interaction of market players in the field of public procurement: the example of the Khabarovsk Krai: Thesis for the degree of candidate of economic sciences: 08.00.05. – Khabarovsk: 2007.
5. A.A. Khvostov. Issues of control of public finances in terms of assessing the effectiveness of public procurement. // Vestnik AKSOR, №8, 2009. P.175-191.
6. R.V. Khrushchev. Category effectiveness of budget spending in the public procurement system and its applications // Informational – analytical bulletin «Competitive bidding», App. to number 21, 2004. P.25-30.
7. Act of the Russian Federation from 21.07.2005 №94-FZ «On placing orders for deliveries of goods, execution of work, rendering services for state and municipal needs ».
8. Letter of Ministry of Economic Development and Trade of Russian Federation 27.03.2003 №ASH-815/05 «On the issue guidance on assessing the effectiveness of competition for the placement of orders for supply of goods for state needs».

Keywords

Government procurement; assessment of the Moscow state customers; procurement planning; placing of contracts; execution of contracts.