

DOI: 10.18287/2542-0461-2020-11-3-35-48

УДК 338



Научная статья / Scientific article

Дата: поступления статьи / Submitted: 13.06.2020

после рецензирования / Revised: 24.07.2020

принятия статьи / Accepted: 28.08.2020

Е.В. Иода

Липецкий государственный технический университет, г. Липецк, Российская Федерация

E-mail: tibrioda@yandex.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5414-0912>

Анализ оценки эффективности контрактной системы муниципального уровня в регионе

Аннотация: Одним из главных понятий Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» является контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В статье изучены теоретико-методологические и нормативно-правовые аспекты функционирования контрактной системы в России; проанализирована организация оценки эффективности контрактной системы на муниципальном уровне в регионе; выявлены и обоснованы возможные направления по совершенствованию механизма оценки контрактной системы на муниципальном уровне. На сегодняшний момент особое значение в процессе организации деятельности заказчиков имеют системы оценки эффективности их работы. Задачи подобной системы – сделать работу государственных органов более открытой и понятной для граждан, отразить профессиональные качества того или иного сотрудника, создать четко выстроенную схему оборота средств государственного бюджета. Авторами проведены оценка и анализ эффективности контрактной системы на примере конкретного муниципалитета в регионе и разработаны инструменты и методика, позволяющие совершенствовать механизм оценки эффективности контрактной системы; обоснованы инструменты, определяющие эффективность контрактной системы на муниципальном уровне. Качественная работа по внедрению системы оценки эффективности закупочной деятельности даст возможность осуществить все принципы контрактной системы, установленные законодательством, и достичь высокого профессионализма заказчиков.

Ключевые слова: закупочная деятельность, заказчик, анализ, система оценки, контрактная система, муниципальный уровень, законодательство, методики.

Цитирование. Иода Е.В. Анализ оценки эффективности контрактной системы муниципального уровня в регионе // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2020. Т. 11, № 3. С. 35–48. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-0461-2020-11-3-35-48>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

E.V. Ioda

Lipetsk State Technical University, Lipetsk, Russian Federation

E-mail: tibrioda@yandex.ru. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-5414-0912>

Analysis of the evaluation of effectiveness of the municipal-level contract system in the region

Abstract: One of the main concepts of the Federal Law of 05.04.2013 № 44-FL «On the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs» is the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs. The paper explored the theoretic and methodological and regulatory aspects of functioning of the contract system in Russia; the organization of assessment of effectiveness of the contract system at the municipal level in the region has been analyzed; possible ways to improve the mechanism for assessing the contract system at the municipal level have been identified and substantiated. At present, systems for evaluating the effectiveness of their work are of particular importance in the process of customer organization. The task of such a system is to make the work of state bodies more open and understandable for citizens, to reflect the professional qualities of a staff member, to create a well-established scheme of turnover of state budget funds. The authors evaluated and analysed the effectiveness of the contract system on the example of a particular municipality in the region and developed tools and techniques to improve the mechanism for assessing the effectiveness of the contract system; tools for determining the effectiveness of the contract system at the municipal level have been established. The qualitative

work on the implementation of the procurement efficiency assessment system will enable all the principles of the contract system established by the law to be implemented and to achieve the high professionalism of customers.

Key words: procurement, customer, analysis, evaluation system, contract system, municipal level, legislation, methods.

Citation. Ioda E.V. Analysis of the evaluation of effectiveness of the municipal-level contract system in the region. *Vestnik Samarskogo universiteta. Ekonomika i upravlenie = Vestnik of Samara University. Economics and Management*, 2020, vol. 11, no. 3, pp. 35–48. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-0461-2020-11-3-35-48>. (In Russ.)

Information on the conflict of interest: author declares no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

© Елена Васильевна Иода – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Финансы, налогообложение и бухгалтерский учет», Липецкий государственный технический университет, профессор, 398050, Российская Федерация, г. Липецк, ул. Интернациональная, 5 а.

© Elena V. Ioda – Doctor of Economics, professor, head of the Department of Finance, Taxation and Accounting, Lipetsk State Technical University, 5, International Street, Lipetsk, 398050, Russian Federation.

Введение

Контрактная система, представляющая собой систему общественных отношений между органами государственного и муниципального управления в лице поставщиков, является основным механизмом государственного регулирования развития прежде всего региональной социально-экономической сферы. Изучение содержания оценки эффективности данной системы, инструментов ее функционирования и обеспечения, выявление существующих проблем и их причин позволяют повысить качественные показатели действующих механизмов закупок, увеличить число их участников, улучшить экономическую ситуацию в отдельных отраслях региона и экономики в целом. В настоящий момент контрактная система проходит этап реформирования и совершенствования, так как можно сказать, что пока еще не в полной мере выполняет возложенные на нее задачи. Перед органами государственной власти и органами местного самоуправления стоит задача усовершенствования существующей системы оценки закупочной деятельности в условиях нестабильной политической и экономической ситуации, дефиците бюджета и росте коррупционных скандалов в данной сфере. Существующие на сегодняшний момент методики оценки эффективности закупочной деятельности недостаточным образом отражают особенности работы контрактных систем муниципальных образований в регионе и требуют координационных мер в соответствии с современными реалиями. Возникает объективная необходимость разработки методологического инструментария для проведения оценки деятельности заказчиков, результаты которой используются для формирования рейтинга эффективности их деятельности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. Это позволит на основе полученных результатов оценки определить задачи достижения целостности, конструктивности, плановности и сознательности осуществления закупочной деятельности.

Ход исследования

Согласно п. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ [1], под контрактной системой закупок необходимо понимать совокупность указанных данным законом участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной среды в сфере закупок (в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок), действий, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Из этого следует, что понятие контрактной системы в сфере закупок состоит из трех элементов: совокупности участников данной системы; их действий, связанных с выполнением определенных задач, решением существующих проблем, а также различными формами взаимоотношений внутри системы; достижения конкретных целей, которые могут совпадать у множества участников.

На сегодняшний момент особое значение в процессе организации деятельности заказчиков имеют системы оценки эффективности их работы. Задачи подобной системы – сделать работу государствен-

ных органов более открытой и понятной для граждан, отразить профессиональные качества того или иного сотрудника, создать четко выстроенную схему оборота средств государственного бюджета. При этом, если говорить о внедрении подобных систем в работу муниципальных образований, стоит отметить Указ Президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», принятый 28.04.2008 и уже на тот момент определивший порядок организации и проведения оценочных процедур на уровне местного самоуправления [2].

Большинство реализуемых методик разработаны для оценки заказчиков регионального и федерального уровней, тогда как системы муниципальных заказов имеют определенную специфику количественных и качественных характеристик, которую необходимо учитывать при выборе критериев оценивания. К основным элементам контрактных систем, представляющим особенности муниципального заказа, можно отнести и годовое количество закупок, долю закупок путем проведения конкурсов и аукционов, и средства, предусмотренные для осуществления закупочной деятельности органов местного самоуправления, и т. п. В большинстве методик используются коэффициенты, определяющие отдельные критерии в общем итоге, оптимальные значения которых для муниципального уровня требуется установить в ходе исследования.

Исходя из установленного законодательством определения, контрактная система состоит из двух составляющих подсистем: государственной и муниципальной. В научной литературе пока не сформировалось единого мнения в понимании термина контрактной системы муниципального уровня (табл. 1).

Таблица 1 – Отдельные подходы к пониманию термина «контрактная система муниципального уровня»

Table 1 – Separate approaches to understanding the term «municipal-level contract system»

Автор	Определение
Коньшева Т.А. [3]	Контрактная система муниципального уровня представляет собой договорной способ взаимодействия публичных субъектов с поставщиками, подрядчиками и исполнителями с целью поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для муниципальных нужд
Кичик К.В. [4]	Контрактная система муниципального уровня – это реализуемый в целях обеспечения муниципальных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из ряда последовательных этапов, в т. ч. прогнозирования, планирования, формирования, размещения, исполнения и контроля. Договор между органом муниципальной власти и поставщиком (подрядчиком, исполнителем услуг) заключается именно на исполнение муниципального заказа
Мячин Н.В. [5]	Контрактная система муниципального уровня – это совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием, размещением и исполнением муниципальных заказов на поставки товаров, выполнением работ и оказанием услуг в целях обеспечения муниципальных нужд в рамках бюджетных ограничений. Для целей функционирования контрактной системы формируются организационно-функциональная структура и единая информационная среда
Павленко Ю.Ю. [6]	Контрактная система муниципального образования – это процесс, который фактически отражает и обеспечивает качество отношений органов местного самоуправления, населения муниципалитета и бизнеса
Подосинников Е.Ю. [7]	Контрактная система муниципального уровня – это процесс непосредственного осуществления муниципального заказа органами местного самоуправления на конкурентном рынке

Таблица 2 – Характеристики методик оценки эффективности, применяемых в различных регионах

Table 2 – Performance assessment techniques applicable in different regions

Регион системы оценивания	Нормативный правовой акт, регламентирующий оценку	Общие характеристики	Особенности
Липецкая область	Инструкция по расчету ключевых показателей эффективности закупочной деятельности на территории Липецкой области [10]	Методики, принятые нормативными правовыми актами, носят рекомендательный характер для заказчиков, которые могут устанавливать самостоятельные плановые значения, но в рамках региональной системы оценивания;	Основная группа показателей дополнена еще 1 группой (заинтересованность хозяйствующих субъектов к заказу); широкий перечень конкретных числовых значений в каждой группе, что, с одной стороны, усложняет расчет эффективности, с другой – дает возможность полного анализа контрактной системы; отсутствует итоговый рейтинг оценки эффективности
Мурманская область	Приказ Комитета государственных закупок Мурманской области от 28.02.2017 № 47 [5]	деление на 5 основных групп показателей (эффективность использования средств, качество определения поставщика, качество планирования, профессионализм заказчика, уровень привлечения СМП и СОНКО); наличие сравнительного характера по плановым и фактическим значениям;	В методике только 5 укрупненных групп, что облегчает расчет итога, но не дает комплексного представления оценки; итоговый рейтинг рассчитывается, исходя из суммы основных показателей
Иркутская область	Приказ Министерства по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области от 30.12.2016 № 39-мпр. [4]	каждая группа укрупненных показателей содержит ряд конкретных числовых значений	Основные показатели объединены в 4 группы; итоговый рейтинг рассчитывается, исходя из суммы конкретных числовых значений, что утяжеляет расчеты итога
Тюменская область	Распоряжение Управления государственных закупок Тюменской области от 17.10.2018 № 002-р [11]		Итоговый рейтинг рассчитывается, исходя из балльного соотношения плана и факта; разработана собственная шкала оценивания каждой основной группы показателей, включающая несколько этапов расчета, что усложняет оценку; не используется для оценки муниципальных закупок
Республика Саха (Якутия)	Распоряжение главы Республики Саха (Якутия) от 23.07.2015 № 664-РГ [6]		Разработана этапная система, в которой рассчитываются числовые значения составляющих основных групп, а затем по общему показателю определяется эффективность всей группы; отсутствует итоговый рейтинг оценки эффективности

Если оценивать разработанные ранее показатели оценки эффективности контрактных систем, то они направлены прежде всего на определение только экономического результата проведения закупок. Именно такой вектор в методах оценивания предусматривало Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.03.2003 № АШ-815/05 «О «Методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд»» [8]. Данная методика устанавливала только два общих для различных отраслей критерия оценки:

- сокращение расхода бюджетных средств;
- сравнительная эффективность.

Она сосредотачивалась лишь на достижении снижения расходов бюджетных средств без учета каких-либо иных результатов проведенных закупочных процедур [9]. Подобный ограниченный характер оценивания являлся существенной проблемой в целях объективного понимания истинного положения дел внутри контрактной системы.

Именно наличие подобной проблемы делает необходимым разработку комплексных процедур оценки. В настоящее время в органах власти различных уровней и сфер деятельности уже применяются различные комплексы методик по оценке эффективности закупочной деятельности. Они используются в Мурманской, Иркутской, Тюменской, Липецкой областях, в Чувашской Республике, в Республике Саха (Якутия) и т. д. Они утверждены нормативными правовыми актами регионального уровня и отличны друг от друга по характеру применяемых показателей (табл. 2).

Долгое время система государственного и муниципального заказа функционировала, ориентируясь на положения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, которые с течением времени перестали соответствовать экономическим реалиям [11]. Возникшие недостатки планировалось устранить новым 44-ФЗ, однако в отдельных ситуациях при его применении возникают конкретные затруднения как для поставщиков, так и для заказчиков

Несовершенство в области нормативно-правового обеспечения, проблемы в трактовке законодательных актов, сложность их формулировок приводят к тому, что участники рыночных отношений, не имея возможности легко ориентироваться в законодательстве, прекращают участвовать в конкурсах на размещение государственных и муниципальных заказов. Это снижает развитие конкуренции, темпы оптимального ценообразования накупаемые товары и ведет к снижению уровня эффективности системы государственного и муниципального заказа. Кроме того, законом регулируется только процедура проведения закупки, то есть своего рода ряда правил, не учитывающих последовательность отдельных этапов и стадий исполнения контрактов.

Нерешенной проблемой остается недостаточное обеспечение Федерального закона № 44-ФЗ подзаконными актами. Так, аудит, предусмотренный ст. 97 Закона, предусматривает экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Количество контрактов, подвергаемых аудиту, не регламентировано.

Поскольку система государственных закупок подвергается постоянным изменениям, а нормативные акты, ее регулирующие, редактируются периодически, то при пока не сформировавшейся компетентной среде профессионалов возникают ошибки у многих заказчиков при использовании рычагов достижения экономических целей, не противоречащих закону. Помимо того, наблюдается проработанность процессов организации процедур, что выражается в следующем:

- отсутствию методов выявления потребностей заказчиков;
- отсутствию единой методики расчета начальных цен;
- отсутствию стандартизированной документации по размещению заказа;
- формализации в отношениях государственных и муниципальных заказов, при которой не учитываются особые свойства подписания договоров по определенным видам сделок на товары, услуги и работы. При этом нормы, отражающие особенности размещения заказов и заключения контрактов по

данным видам закупок, были приняты относительно недавно в условиях творческих конкурсов, проектных работ;

- несформированности эффективной системы планирования и экономического обоснования объемов государственных закупок для государственных нужд и реально действующей системы их финансового обеспечения;

- сведении действующих способов планирования индексов цен на практике к разным прогнозным показателям уровня инфляции. Подобное противоречие приводит к невозможности сравнения начальных (максимальных) цен, требуемых заказчиком, и рыночных цен, установленных поставщиком;

- отсутствию единой методики оценки эффективности контрактных систем для разных составляющих муниципального самоуправления. Характеристики существующих примеров реализации оценивания контрактных систем должно было бы упростить проведение подобных мероприятий по определению результативности в других регионах, а также на муниципальном уровне. Однако разноплановый подход к определению существенных критериев не дает возможности установить, представляет ли набор уже разработанных показателей возможность наиболее полно оценить эффективность закупочных процедур. У регионов, где еще не приняты подобные методики, возникают трудности принятия той или иной системы, поскольку все имеющиеся на сегодняшний момент времени облегают как положительными, так и отрицательными характеристиками [10; 12].

Кроме всего вышеперечисленного огромной проблемой может выступать и отсутствие необходимого технического обеспечения для проведения закупочных процедур. Трудности в информационном сопровождении как заказчиков, так и поставщиков выявляются практически ежедневно, а существующая ЕИС (единая информационная система) не имеет возможностей в обслуживании подчас сверхбольших потоков данных, требующих обработки и перераспределения. Поэтому важными задачами являются оптимизация информационных составляющих и обеспечение их бесперебойной работы на различных территориях и при постоянно изменяющихся объемах данных.

Важной проблемой остается недостаточное определение персональной ответственности заказчика за нарушение процесса размещения государственного (муниципального) заказа и его результатов. В некоторых случаях это может содействовать повышению уровня совершенных преступных действий со стороны заказчиков. Следствием недостаточного контроля становятся рост коррупции и случаев мошенничества; увеличение количества закупок, проводимых вне конкурса; заключение договоров с одним поставщиком; неоправданное завышение цены. Ошибки, допускаемые при осуществлении закупочных процедур, главным образом влияют на состояние муниципального бюджета.

Во избежание подобных нарушений важным представляется проведение анализа решений ФАС в части понимания причины возбуждения дел, а также исключения в работе заказчиков ошибочных действий. Статистический срез количества возбужденных дел и вынесенных по ним решений со стороны органов ФАС позволит установить, по каким статьям Федерального закона № 44-ФЗ совершается наибольшее число нарушений, тем самым показав, какие положения данного нормативного правового акта трудны в исполнении заказчиками. Кроме того, постатейный анализ действующих норм может помочь выявить пробелы в законодательной базе.

Так, например, согласно данным, размещенным на официальном сайте Управления ФАС по Липецкой области на период с 01.01.2019 по 01.01.2020, было возбуждено 131 дело по фактам нарушений Федерального закона № 44-ФЗ. При этом наибольшее количество дел составлялось в результате неправильного исполнения или неисполнения статей 105 и 64 этого нормативного правового акта (рис. 1).

Все приведенные статьи можно разделить на группы согласно главам закона:

- общие положения закупочной деятельности, в том числе правила описания объекта закупки и составления контракта (ст. 33–34);

- определение поставщиков путем проведения конкурсных процедур (ст. 64–67, 69);

- определение поставщиков способом запроса предложений (ст. 83);

- контроль за осуществлением закупочных процедур (ст. 99, ст. 104);

- обжалование действий заказчика (ст. 105).

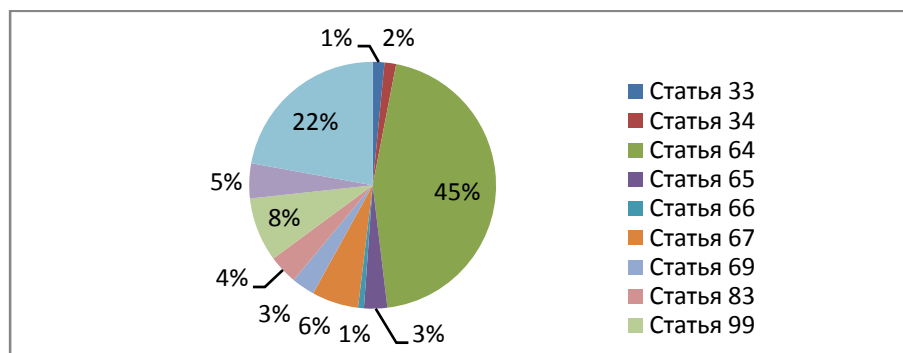


Рисунок 1 – Постатейный анализ решений УФАС по Липецкой области

Figure 1 – Article-by-article analysis of UFAS decisions in Lipetsk region

Решения по статьям 99, 105 связаны с порядком подачи жалоб на заказчика и определяются нарушениями, приведенными в трех первых группах. Проведение проверок в отношении заказчика по включению исполнителей закупки в реестр недобросовестных поставщиков (ст. 104) также предполагают ошибочные действия в части общих положений № 44-ФЗ или определения поставщиков с последующим заключением контрактов (договоров). Наибольшее число дел, возбужденных УФАС по Липецкой области по статье 64, обусловлены неправильным или неточным содержанием документации, используемой при проведении электронного аукциона. Это объяснимо постоянно изменяющимися нормативными правовыми актами, устанавливающими требования к документам, а также человеческим фактором при работе с Единой информационной системой (ЕИС) [13]. Данные факторы могут объяснить возникновение нарушений и всех остальных статей.

В процессе исследования была предпринята попытка разработки оценки основных рисков нарушений и недостатков, связанных с закупочной деятельностью муниципальных заказчиков (табл. 3).

Таблица 3 – Характеристика нарушений со стороны заказчиков**Table 3 – Characteristics of violations by customers**

Нарушения со стороны заказчиков	Степень частоты	Степень влияния
Неправомерное изменение существенных условий контракта при его исполнении	Высокая	Сильное
Необоснованное ограничение числа участников закупок	Высокая	Сильное
Заключение контракта по результатам электронной процедуры с нарушением объявленных условий определения поставщика (исполнителя, подрядчика)	Высокая	Сильное
Факты искусственного дробления закупок	Высокая	Сильное
Завышение начальной (максимальной) цены контракта	Высокая	Сильное
Факты использования для обоснования начальной (максимальной) цены контракта коммерческих предложений, полученных от аффилированных лиц и несуществующих юридических лиц	Высокая	Сильное
Ненадлежащее (несвоевременное) исполнение своих обязательств поставщиком (исполнителем, подрядчиком)	Высокая	Сильное
Заключение контрактов с нарушением условий, предусмотренных окончательными предложениями участников закупок, с которыми они заключаются	Средняя	Сильное
Неэффективное использование поставленных товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг	Средняя	Сильное
Факты необоснованно выплаченных бюджетных средств	Высокая	Сильное

Полученные данные подчеркивают достаточно сильную зависимость между большой долей нарушений и потерями бюджета. Кроме того, основная часть подобных деяний имеют масштабный характер, что, бесспорно, понижает эффективность контрактной системы государства в целом.

Существующая система государственного и муниципального заказа также характеризуется недостаточным уровнем поддержки отечественных производителей, слабым внедрением инноваций, низкими показателями участия малого и среднего бизнеса в системе государственных и муниципальных закупок. Постоянно выявляются нарушения правил, которые регулируют участие зарубежной продукции в выполнении государственного и муниципального заказа, то есть плохо реализуются протекционистские меры, которые способствовали бы развитию системы закупок и, соответственно, отечественного производства.

Еще одним важным вопросом, нуждающимся в четкой регламентации, является практика работы заказчиков с документацией, предоставляемой вместе с заявкой поставщиком при применении национального режима. Постоянно меняющаяся система основных требований к товарам, работам и услугам иностранного производства создает ошибочное представление у заказчика при оценке ситуаций, складывающихся во время конкурсных процедур. Данное явление подтверждается и практикой рассмотрения жалоб поставщиков ФАС. При этом средняя доля закупок российской продукции на сегодняшний день составляет, по данным Росстата, лишь 88 % от всего объема без учета национальных проектов и программ.

Общественному обсуждению подверглись проблемы, связанные с уходом от профессионального отбора участников контрактной системы и игнорированием квалификационных и качественных характеристик при оценивании предложений возможных поставщиков, в результате чего к закупкам получили доступ большое число недобросовестных поставщиков. Данная ситуация тормозит развитие рынка конкуренции при осуществлении государственных закупок, возникает вероятность использования приемов недобросовестной конкуренции.

Основной проблемой в процессе размещения государственного заказа является в настоящее время приоритетность цены над качеством поставляемых товаров и услуг, именно поэтому выделяемые из бюджетов ресурсы, как правило, используют для приобретения некачественных товаров. В подобных ситуациях экономия средств происходит лишь на начальном этапе государственного и муниципального заказа, поскольку при закупке оценивается в первую очередь ценовой критерий, а качество товара или услуги, профессиональные навыки и компетенции поставщиков при подписании контрактов обычно вторичны. Система управления бюджетными средствами при осуществлении контрактов нуждается в значительном стимулировании и повышении ее эффективности. Действующие инструменты государственного и муниципального заказа недостаточно ограничивают многочисленность закупок товаров представительского класса.

У заказчиков и функционеров контрактной системы отсутствует мотивация в экономии бюджетных средств. С этим связано стремление заказчиком до конца финансового года потратить все имеющиеся средства на те статьи расходов, под которые были выделены средства бюджета, т. е. «выйти на ноль».

Показатель экономии бюджетных средств от работы региональной системы госзаказа связан в первую очередь с количеством заключенных конкурентных процедур, выполненных планов-графиков, с действующими правовыми актами, которые в соответствии с компетенциями имеют право принимать органы государственной власти субъекта, а также с результативной работой отраслевых контрольных исполнительных органов данного региона. Всю информацию о достижении конкретных результатов по закупочным процедурам можно найти как на официальных сайтах этих управлений, так и в Единой информационной системе государственных и муниципальных закупок. В процессе анализа статистических показателей оценки эффективности контрактной системы «XXX» района Липецкой области были получены данные за трехлетний период (2017–2019 гг.). Главной задачей исследования динамики показателей эффективности стало выявление основных тенденций при изменении полученных показателей во времени и прогнозирование возможного тренда развития на ближайшее будущее.

Для обобщающей оценки изменений уровней динамики показателей за рассматриваемый период мы определили сначала абсолютные и относительные значения, а затем средние показатели, что позволяет оценить результативность применения такого подхода к статистическим значениям (табл. 4).

Таблица 4 – Расчет средних значений роста и прироста значений показателей оценки эффективности контрактной системы в «XXX» районе Липецкой области за 2017–2019 гг.

Table 4 – Calculation of the average values of growth and increase in the values of indicators for assessing the effectiveness of the contract system in the «XXX» district of the Lipetsk region for 2017–2019

Наименование показателя	2017 – базовый	2018	2019	Средний прирост	Средний темп роста	Средний темп прироста
Степень своевременности исполнения плана закупок	100	96	100	2,00	102,06	2,06
Доля конкурентных закупок	33	56,4	42	-11,70	76,49	-23,51
Среднее количество участников	3	1,8	2	0,60	129,10	29,10
Доля состоявшихся конкурсов	60	77	77	-8,50	88,27	-11,73
Доля закупок у СМП, СОНКО	68	51,8	95	8,10	114,57	14,57
Экономия	19	47	13	-14,00	63,58	-36,42
Количество закупок, отмененных заказчиком	0	20	20	-10,00	0,00	-100,00
Количество заявок с разъяснениями	4	5	5	-0,50	89,44	-10,56
Доля контрактов, заключенных по начальной (максимальной) цене	20	30	29	-5,00	81,65	-18,35
Доля расторгнутых контрактов	0	0	0,07	0,00	0,00	-100,00
Количество обжалованных закупок	5	0,7	1	2,15	267,26	167,26
Количество закупок, отмененных ФАС	0	0	0	0,00	0,00	-100,00

Средние значения темпов роста и прироста в целом подтвердили общие тенденции динамики практически всех показателей. Ухудшение наблюдается у таких категорий, как «Экономия», «Доля состоявшихся конкурсов», «Доля конкурентных закупок», «Количество обжалованных закупок». Это объясняется их тесной взаимосвязью и комплексно отражается на оценке эффективности заказчиков.

В принципе можно говорить о достаточно эффективной методике оценки работы контрактной системы, применяемой в Липецкой области. При этом можно использовать несколько подходов в анализе показателей результативности, что позволит в полном объеме выявить тенденции по каждому из них и по системе в целом. Кроме того, исследование отразило резкие изменения изучаемых показателей в течение 2017–2019 годов, в ходе которых внедрялась новая процедура оценивания.

Однако выявленные тренды по каждому из показателей применяемой методики, к сожалению, позволяют провести только внутренний сравнительный анализ плановых и фактических значений и не дают возможности оценить наличие либо отсутствие эффекта от принимаемых мер по устранению выявленных проблем. Отсутствует возможность сопоставить установленный уровень эффективности по разным муниципалитетам области, получить средние результаты работы контрактной системы региона по конкретным бюджетным сферам, а также в целом.

Таким образом, применяемая на территории Липецкой области методика оценки эффективности контрактной системы нуждается в ряде дополнений и изменений, которые позволили бы устранить имеющиеся недостатки и наиболее полно подойти к процедуре установления результатов работы заказчиков разного уровня.

Выбор инструментов, определяющих эффективность контрактной системы на муниципальном уровне, и формирование на их основе методики оценки эффективности контрактной системы пред-

полагают использование уже имеющихся коэффициентов, определяющая роль которых в общем итоге не представляется, как уже отмечалось ранее, оптимальной. Именно по этой причине необходимо установить значения различных показателей для следующего этапа по разработке методики, непосредственно созданной в целях оценки эффективности работы муниципальных заказчиков.

Обоснование важности одних критериев относительно других возможно путем применения метода экспертных оценок. Данный метод имеет длительную историю применения, зарекомендовал себя как инструмент качественного анализа. При этом всю деятельность по проведению экспертизы можно разделить на три этапа: 1) подготовка к экспертизе; этот этап включает определение цели, выбор инструментария, подбор экспертов, подготовку инструкций для работы с инструментарием; 2) проведение экспертизы; 3) анализ результатов экспертизы. Только строгая последовательность действий при реализации этого метода позволит получить объективный взгляд на решение стоящей перед экспертами задачи.

Целью проведения данной экспертизы является выявление уровня значимости показателей, используемых в процессе оценки эффективности контрактных систем муниципального уровня. Поставленная цель определяет весь ход развития программы изучения экспертных мнений, а ее специфичность обуславливает группу наиболее приемлемых методов исследования, среди которых выбрана матрица парных сравнений. Этот инструментарий даст возможность установить значимость критериев, даже если разница между ними будет незначительной. Кроме того, в качестве преимуществ выбранного метода можно назвать быстрый и экономный характер проведения.

Для осуществления метода парных сравнений каждый эксперт использует матрицу, которая содержит наименования показателей, таблицу для расстановки баллов, включающую единицы или нули в зависимости от степени значимости фактора, и итоговый столбец, содержащий суммированный результат (табл. 5). В представленном исследовании было сформировано 6 групп критериев оценки, которые нумеруются следующим образом:

- П₁ – показатель экономности расходования бюджетных средств;
- П₂ – показатели качественного анализа осуществления закупок;
- П₃ – показатели оценки эффективности исполнения контракта;
- П₄ – показатели качественного планирования закупок;
- П₅ – показатели соблюдения процедурных норм федерального законодательства;
- П₆ – показатели средств, затраченных на закупку товаров, работ и услуг у СОНКО и СМП.

Таблица 5 – Пример матрицы парных сравнений
Table 5 – Example of a pairwise comparison matrix

Группа показателей	П ₁	П ₂	П ₃	П ₄	П ₅	П ₆	Сумма баллов
П ₁	–	0	1	0	1	1	3
П ₂	1	–	1	1	1	1	5
П ₃	0	0	–	0	1	1	2
П ₄	1	0	1	–	1	1	4
П ₅	0	0	0	0	–	1	1
П ₆	0	0	0	0	0	–	0

Каждый член экспертной комиссии индивидуально заполняет матрицу, а затем все полученные данные усредняются в общей таблице, для чего полученные значения делятся на количество принимающих участие специалистов. После этого суммы по каждому показателю ранжируются, тем самым определяются коэффициенты значимости для каждой группы критериев оценки.

Одним из самых важных составляющих при проведении выбранного метода является подбор экспертов, которые должны наиболее объективно и профессионально осуществить оценку каждого показателя эффективности контрактной системы. Безусловно, участие в подобной процедуре могут принимать только специалисты в сфере государственного и муниципального заказа, имеющие значи-

тельный практический опыт работы в закупочной деятельности и представляющие особенности и проблемы проведения оценивающих методик в реальных условиях.

В качестве экспертов для достижения поставленной выше цели в исследовании участвовали 5 представителей муниципальных заказчиков, контрактные системы которых функционируют на территории Липецкой области. При этом стаж работы каждого члена экспертной комиссии в области осуществления закупочной деятельности именно муниципального уровня составляет более 5 лет. Существенной характеристикой статуса экспертов является наличие дополнительного профессионального образования в сфере закупок, а также сертификатов о прохождении программ повышения квалификации. Помимо вышеперечисленных параметров отбора членов экспертной комиссии обращалось внимание и на отсутствие значительных нарушений законодательства в процессе осуществления полномочий представления муниципальных заказчиков.

Следующим мероприятием при проведении экспертной оценки являлось ознакомление участвующих специалистов с инструкцией ее проведения, с целями, задачами, элементами матрицы, а также непосредственно с оценкой показателей. Каждый эксперт может озвучивать собственное мнение по вопросам, касающимся значения механизмов оценки деятельности заказчиков в целом, методик определения их результативности и показателей. Участникам предоставлялась возможность вносить предложения по числу и характеристикам критериев, которые были представлены в матрице. Однако экспертами единогласно были одобрены уже имеющиеся группы показателей. После разъяснения задач и содержания метода парных сравнений каждый член экспертной комиссии заполнил соответствующую матрицу, в ходе чего сформировалась объединенная матрица.

Далее полученные результаты подверглись обработке: данные были разделены на количество экспертов и просуммированы. Исходя из итоговой суммы, методом пропорций определялись коэффициенты значимости каждой группы показателей оценки эффективности (табл. 6). Таким образом, была достигнута поставленная изначально цель экспертизы.

Таблица 6 – Итоговая матрица значимости групп показателей
Table 6 – The final matrix of significance of the groups of indicators

Группа показателей	П ₁	П ₂	П ₃	П ₄	П ₅	П ₆	Сумма	Коэффициенты значимости
П ₁	–	0,4	0,8	0,2	0,8	1	3,2	0,21
П ₂	0,6	–	1	0,8	1	1	4,4	0,29
П ₃	0,2	0	–	0,2	0,6	0,8	1,8	0,12
П ₄	0,8	0,2	0,8	–	0,8	1	3,6	0,24
П ₅	0,2	0	0,4	0,2	–	1	1,8	0,12
П ₆	0	0	0,2	0	0	–	0,2	0,01
Итого							15	1,00

Последним, но не менее значимым этапом проведения метода экспертной оценки является анализ полученных результатов. В ходе осуществления экспертизы было выявлено, что наиболее значимой группой показателей среди используемых оказались показатели качественного анализа осуществления закупок. Данная группа включала критерии, оценивающие долю закупок, проведенных конкурсными способами; долю закупок у единственного поставщика; долю заявок, возвращенных заказчику на доработку. По уровню значимости в региональной системе оценки эти показатели также были наиболее важными. Им присваивался коэффициент значимости, равный 0,3, что лишь на 0,01 отличается от полученного в ходе текущей экспертизы.

Вторую позицию среди критериев занимает группа, определяющая качество планирования закупок. В нее входят показатель соблюдения сроков осуществления закупок в сравнении с утвержденным планом-графиком, показатель соответствия освоенного объема средств запланированному и показатель количества внесенных в план-график изменений за отчетный период. Можно говорить об аналогичности удельного веса в отношении значимости этой группы критериев и в региональных процедурах, и в полученных результатах.

Следующим по значению выступает показатель экономии расходования бюджетных средств, коэффициент которого составил 0,21. При этом в большинстве уже используемых методик он оценивался несколько ниже, что можно объяснить с точки зрения различия в задачах инструментария оценки и используемых в ходе анализа подходов.

Показатели 3-й и 5-й группы выявили равные уровни значимости для экспертной комиссии. Показатели оценки эффективности исполнения контракта, включающие установление количества заключенных контрактов, качество их исполнения, численность расторгнутых контрактов, и показатели соблюдения норм законодательства, содержащие точность соблюдения всех сроков в процессе закупочной деятельности, обладают коэффициентом в 0,12. Сравнительный анализ результатов текущей экспертизы и имеющихся методик оценки показал, что показатели 5-й группы обладают меньшей значимостью для региональных систем, чем для опрошенной экспертной комиссии, а значение 3-й группы соответствует уровню показателя экономности расходования бюджетных средств.

Для понимания конкурентного положения методик оценивания результатов работы контрактных систем муниципального уровня необходима качественная оценка ее составляющих элементов. Данная цель может быть достигнута при проведении SNW-анализа.

Полученные в ходе использования различных методологических инструментов результаты представляют собой необходимые составляющие предложений по разработке и дальнейшему внедрению единого оценочного механизма для муниципальных заказчиков, основанного на научном знании, опыте и специфике данного уровня системы.

В настоящее время многие регионы уже начали внедрение выбранной ими системы показателей оценки эффективности контрактной системы, как было сказано выше. Однако выбор одной из них без проведения адаптационного и коррекционного этапов может стать существенной ошибкой всего процесса оценивания. Одновременно с этим в существующих методиках отсутствуют ориентиры для ранжирования исследуемых объектов, то есть параллельно осуществляется сравнение муниципальных учреждений или муниципальных образований, отличающихся объемами бюджетных средств, а соответственно, и возможностями закупочной деятельности. Такое ранжирование можно осуществить и по сферам деятельности заказчиков.

Важнейшей стороной всего процесса внедрения системы является разработка формы взаимодействия всех субъектов муниципального заказа. Проведение разъяснительных мероприятий с каждым участником процедуры оценивания представляется необходимостью, в противном случае вся схема будет давать сбой на самых начальных этапах реализации. Из 4 структурных элементов состоит схема взаимодействия заинтересованных лиц при подготовке итоговых отчетов, содержащих результаты оценки, применяемая в Липецкой области (рис. 2).



Рисунок 2 – Схема взаимодействия заинтересованных лиц при подведении итогов оценки эффективности контрактной системы

Figure 2 – Stakeholder interaction scheme to take stock of the contract system's performance assessment

Можно отметить, что данная структура позволяет проводить анализ результатов работы на нескольких уровнях: по заказчикам, по отрасли, по муниципальному образованию, а также в целом по региону. При этом заказчик имеет возможность при возникновении трудностей в процессе заполнения отчета обращаться ко всем последующим заинтересованным лицам схемы за необходимыми пояснениями, что поможет сдать отчеты в срок. Стоит отметить, что данная схема должна работать с такой же эффективностью и в обратной последовательности, то есть при анализе результатов и работе с инструкциями, содержащими рекомендации по повышению эффективности функционирования

заказчиков. В составлении данных материалов активное участие должны принимать экспертные комиссии, которые помогут определить наиболее рациональные пути для решения выявленных проблем для каждого конкретного объекта оценки.

Полученные результаты и выводы

1. В работе изучены и уточнены теоретические аспекты контрактной системы муниципального уровня конкретного региона; обоснованы основные проблемы ее формирования и функционирования.

2. Осуществлена оценка динамики показателей эффективности закупочной деятельности по действующим методикам на примере конкретного муниципального образования региона.

3. Доказана необходимость выбора инструментов, определяющих эффективность контрактной системы на муниципальном уровне.

4. Предложены конкретные инструменты и методика, позволяющие совершенствовать механизм оценки эффективности контрактной системы на муниципальном уровне.

Библиографический список

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 марта 2013 г.; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 марта 2013 г.; введ. Федер. законом Рос. Федерации от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624.
2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 июля 2011 г.; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13 июля 2011 г.; введ. Федер. законом Рос. Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964.
3. Коньшева Т.А. Контрактная система закупок: понятие и перспективы развития // Российский журнал правовых исследований. 2015. Т. 2, № 4. С. 181–184. DOI: <http://doi.org/10.17816/RJLS18096>.
4. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования размещения и исполнения. Москва: ЮСТИЦИНФОРМ, 2012. 390 с.
5. Мячин Н.В. Понятие контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных нужд России // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. 2016. № 12. С. 22–26. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25609189>.
6. Павленко Ю.Ю. Муниципальный заказ и муниципальные закупки, понятие и взаимосвязь // Студенческая наука XXI века. 2016. № 1–2 (8). С. 228–231. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25431524>.
7. Подосинников Е.Ю. Мутылина К.О. Муниципальные закупки в системе государственных и муниципальных закупок России // Научный вестник Крыма. 2017. № 5 (10). С. 18. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29865416>.
8. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.03.2003 № АШ-815/05 «О «Методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд»». URL: <https://zakonbase.ru/content/base/56339>.
9. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2015 год. URL: <http://www.minfin.ru>.
10. Отчет о работе отдела муниципальных закупок за 2016 год. URL: <http://admkrasnoe.ru>.
11. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 08.07.2005; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13.07.2005; введ. Федер. законом Рос. Федерации от 21.07.2005. № 94-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598.
12. Отчет о работе отдела муниципальных закупок за 2017 год. URL: <http://admkrasnoe.ru>.

13. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 8 июля. 2005 г.; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 13 июля. 2005 г.; введ. Федер. законом Рос. Федерации от 21 июля. 2005 г. № 94-ФЗ (утр. силу от 1 янв. 2014 г.). URL: <https://rg.ru>.

References

1. On the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs: adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation March 22, 2013; adopted by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation March 27, 2013; enactment by the Federal Law of the Russian Federation dated April 5, 2013 No. 44-FZ. Retrieved from information and reference system «ConsultantPlus». Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624. (In Russ.)
2. On the purchase of goods, works, services by certain types of legal entities: adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation July 8, 2011; adopted by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation July 13, 2011; enactment by the Federal law of the Russian Federation dated July 18, 2011 No. 223-FZ. Retrieved from information and reference system «ConsultantPlus». Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964. (In Russ.)
3. Konysheva T.A. The contract purchasing system: the concept and the development prospects. *Russian Journal of Legal Studies*, 2015, vol. 2, no. 4, pp. 181–184. DOI: <http://doi.org/10.17816/RJLS18096>. (In Russ.)
4. Kichik K.V. State (municipal) order of Russia: legal problems of placement and execution. Moscow: IuSTITsINFORM, 2012, 390 p. (In Russ.)
5. Machin N.V. Concept of a contract system in the sphere of procurement to meet Russia's state needs. *Infrastrukturnye otrasli ekonomiki: problemy i perspektivy razvitiia*, 2016, no. 12, pp. 22–26. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25609189>. (In Russ.)
6. Pavlenko Yu.Yu. Municipal order and municipal procurement, concept and relationship. *Studencheskaia nauka XXI veka*, 2016, no. 1–2 (8), pp. 228–231. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25431524>. (In Russ.)
7. Podosinnikov E.Yu., Mutyliina Ch.O. Municipal purchases in system of the state and municipal zakaz Russia. *Scientific Bulletin of Crimea*, 2017, no. 5 (10), p. 18. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29865416>. (In Russ.)
8. Letter from the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated 27.03.2003 № АSh-815/05 «On «Methodological recommendations to assess the effectiveness of competitions for placing orders for the supply of goods for state needs». Available at: <https://zakonbase.ru/content/base/56339>. (In Russ.)
9. Report on the results of monitoring the application of the Federal Law dated April 5, 2013 No. 44-FZ «On the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs» for 2015. Available at: <http://www.minfin.ru>. (In Russ.)
10. The 2016 Municipal Procurement Department Report. Available at: <http://admkrasnoe.ru>. (In Russ.)
11. On placing orders for the supply of goods, performing works, providing services for state and municipal needs: adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation 08.07.2005; approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation 13.07.2005; enactment by the Federal law of the Russian Federation dated 21.07.2005 № 94-FZ. Retrieved from information and reference system «ConsultantPlus». Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598. (In Russ.)
12. The 2017 Municipal Procurement Department Report. Available at: <http://admkrasnoe.ru>. (In Russ.)
13. On placing orders for the supply of goods, performing works, providing services for state and municipal needs: adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation July 8, 2005; approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation July 13, 2005; enactment by the Federal law of the Russian Federation dated July 21, 2005 № 94-FZ (repealed January 1, 2014). Available at: <https://rg.ru>.