

Батуева Дина Игоревна

соискатель кафедры налогов и налогообложения,
Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления,
г. Улан-Удэ
min2003@rambler.ru

оценка эффективности региональной системы государственной закупочной деятельности

Аннотация

В статье дана характеристика региональной системы государственной закупочной деятельности. Отмечены наиболее типичные проблемы, решение которых необходимо для усовершенствования функционирования системы. Обоснована необходимость комплексного подхода к оценке эффективности системы государственной закупочной деятельности.

Ключевые слова: Республика Бурятия, государственные закупки, оценка эффективности, торги, закупки для государственных нужд, закупочные процедуры, госзаказ, тип размещения заказа

Региональная система государственной закупочной деятельности играет важную роль в управлении экономикой региона, в связи с чем эффективность ее функционирования крайне важна для государства в целом. Сегодня очень остро стоит вопрос о том, как оценивать эффективность, по каким показателям. Анализ эффективности региональной системы государственной закупочной деятельности проведен в работе на примере Республики Бурятия. Говоря об эффективности региональной системы государственной закупочной деятельности, прежде всего, следует обратиться к ее типологии, проана-

лизировав ее на целесообразность и оптимальность.

Процедура объявления о проведении государственных закупок

На основе анализа международного опыта В.В. Вольчик и А.Г. Булатова выделяют централизованную и децентрализованную (распределенную) типологии систем госзакупок. К.В. Кичик же, помимо названных, выделяет еще и смешанную (1, 2).

Централизованная система предусматривает совмещение всех этапов закупок от формирования и размещения государственного заказа до его распределения в пределах компе-

...есть лишь возможность
обратиться
за разъяснениями,
но только по конкретному
конкурсу или аукциону
к государственному
заказчику...

тенции одного органа власти – единого центра государственных закупок. Данный тип системы государственной закупочной деятельности оптимален в случае небольшого количества государственных заказчиков и/или незначительной удаленности их от единого центра государственных закупок.

Использование децентрализованной системы государственной закупочной деятельности является обоснованным в случае расположения государственных заказчиков на большой территории и/или их большого количества, когда весь процесс закупки осуществляет непосредственно сам государственный заказчик в рамках выделенных ему денежных средств.

Смешанная модель предполагает сочетание элементов централизованного и децентрализованного типа системы.

Для системы государственной закупочной деятельности в Республике Бурятия характерны элементы как централизованного типа системы, так и децентрализованного. Так, функции по координации, формированию и размещению государственных заказов осуществляются централизованно уполномоченным на то органом – Республиканским агентством по государственным закуп-

кам Республики Бурятия (далее по тексту РАГЗ) (3).

При этом Республиканское агентство по госзакупкам Республики Бурятия выполняет еще ряд централизованных функций, таких как:

- общее методическое руководство;
- осуществление координации деятельности заказчиков при размещении заказа;
- взаимодействие по вопросам размещения заказов с органами исполнительной власти Российской Федерации и Республики Бурятия;
- формирование сводного годового плана закупок товаров, работ, услуг заказчиков и некоторые другие.

Муниципальные закупки в Республике Бурятия осуществляются децентрализованно, непосредственно муниципальными заказчиками самостоятельно.

Такая двойственность системы государственной закупочной деятельности в Республике Бурятия обусловлена сравнительно небольшой территорией республики и большим количеством государственных заказчиков. Таким образом, можно сделать вывод, что действующая система государственной закупочной деятельности в Республике Бурятия является смешанной и в достаточной степени отвечает условиям оптимальности и целесообразности.

Говоря об эффективности системы государственной закупочной деятельности, следует проанализировать, соблюдаются ли в системе принципы осуществления эффективных закупок.

На основе мирового опыта Н.В. Нестерович и В.И. Смирнов выделяют четыре основных принципа осуществления эффективных закупок:

- прозрачность (transparence);
- подотчетность и соблюдение процедур (accountability and due process);
- справедливость (fairness);

– открытая и эффективная конкуренция (open and effective competition) (4). Оценивая соблюдение в системе государственной закупочной деятельности Республики Бурятия принципов эффективных государственных закупок, можно говорить о том, что представленные выше принципы соблюдаются, и многое сделано для обеспечения участия широкого круга участников в торгах.

Кроме печатных изданий, в которых в обязательном порядке публикуются все нормативные правовые акты, в том числе и в сфере государственных закупок (кроме актов ограниченного пользования), с развитием информационных технологий появились общедоступные электронные базы данных нормативных документов с возможностью поиска по различным критериям в сети интернет. (5) К ним можно отнести официальный сайт Республиканского агентства по госзакупкам Республики Бурятия (Государственный заказ Республики Бурятия), в разделе «Документы» которого опубликованы практически все нормативно правовые акты в сфере государственных закупок, как федерального, так и регионального уровня (6).

Разрешенные для организации и проведения процедуры закупок определены Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее по тексту – Федеральный закон № 94-ФЗ)» (7).

Единого справочника для государственного заказчика по организации и проведению процедур закупок в Республике Бурятия не существует, что объяснимо частотой внесения изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ. Вместе с тем, для сотрудников госу-

дарственных, муниципальных заказчиков в Республике Бурятия на постоянной основе организуются различные курсы (включая курсы повышения квалификации) по организации и проведению процесса закупок некоммерческим партнерством «Байкал-Тендер».

Для потенциального поставщика же в свободном доступе в большом ассортименте находятся всевозможные справочники и руководства, которые призваны помочь ему, однако, по содержанию указанные выше пособия строятся на изложении норм Федерального закона № 94-ФЗ и быстро теряют свою актуальность по мере внесения изменений в упомянутый закон. У поставщика есть лишь возможность обратиться за разъяснениями, но только по конкретному конкурсу или аукциону к государственному заказчику, контактная информация о котором публикуется в конкурсной и аукционной документации.

Все извещения об объявленных процедурах государственных закупок в обязательном порядке размещаются в официальном печатном издании для опубликования информации о размещении заказов для государственных нужд Республики Бурятия в информационно-аналитическом бюллетене «Конкурсные торги Республики Бурятия» (8, 9). Кроме этого для оповещения наиболее широкого круга поставщиков используются возможности

любой желающий может
скачивать интересующую
его информацию,
все максимально открыто
и доступно

электронных информационных ресурсов. Так, вся необходимая информация о проводимых государственных закупках в Республике Бурятия в обязательном порядке размещается на сайте РАГЗ в сети интернет (6). Здесь публикуются извещения о проведении процедур закупок, а также необходимая документация и контактная информация. Любой желающий может скачать интересующую его информацию, все максимально открыто и доступно.

Контроль и мониторинг

Рассмотрение жалоб на нарушения, допущенные при размещении государственного заказа в Республике Бурятия, входит в компетенцию Министерства финансов Республики Бурятия, Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия. Сведения о поступивших жалобах и их результатах можно проследить на официальном сайте РАГЗ в разделе «жалобы». Но, к сожалению, представленные сведения не дают целостной картины по обжалованным процедурам. Так, к примеру, не ведется статистика по количеству дел, рассмотренных Арбитражным судом Республики Бурятия и связанных с процедурами размещения государственного заказа. В связи с этим не приходится говорить о полноте и доступности информации по рассмотренным жалобам.

Система сбора и мониторинга информации о закупках существует в Республике Бурятия, но она не достаточно развита и доступна для широкого круга пользователей. Так, ежеквартально все государственные заказчики заполняют и направляют в органы статистики форму государственного статистического наблюдения «1-Торги». Следует отметить, что

статистическая информация собирается регулярно, но ни в одном открытом источнике ее обнаружить не удалось. Помимо информации государственного статистического наблюдения, более подробную и структурированную информацию собирает Республиканское агентство по государственным закупкам Республики Бурятия (3). Анализ собранной информации публикуется агентством в его отчетах на официальном сайте в свободном доступе.

Одним из показателей обеспечения широкого круга поставщиков является среднее число заявок, поступивших для участия в конкурентных процедурах. В Республике Бурятия среднее количество поставщиков, принимающих участие в конкурентных процедурах, согласно отчетам Республиканского агентства по госзакупкам в Республике Бурятия, равно 3,1.

Конкурентоспособность закупок обеспечивается применением конкурентных форм размещения государственного заказа. В Российской Федерации это такие формы как конкурсы и аукционы, запросы котировок. Анализ данных, представленных на официальном сайте РАГЗ, показал, что абсолютное большинство государственных контрактов как по количеству, так и по стоимости заключаются государственными заказчиками по итогам конкурентных процедур (6, 10).

Развивающаяся система государственной закупочной деятельности, в том числе на региональном уровне, должна быть эффективной и объективно требует глубокого исследования.

Сегодня в Республике Бурятия оценка эффективности системы государственной закупочной деятельности проводится исходя из индикативных показателей, закрепленных Индикативным

планом Правительства Республики Бурятия по реализации Закона РБ «О программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2011–2015 гг.». Количество показателей к 2012 г. увеличилось до четырех против одного в предыдущие годы, а именно такие показатели: доля государственных закупок, осуществляемых на основе открытых торгов (конкурсы, аукционы), доля стоимости государственных контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся торгов и запросов котировок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), в общей стоимости заключенных государственных контрактов, доля стоимости государственных контрактов, осуществленных посредством электронных аукционов, в общей стоимости государственных контрактов, заключенных путем запроса котировок, либо по результатам несостоявшихся торгов, либо закупок малого объема, в общем количестве заключенных государственных контрактов, за исключением государственных контрактов, заключенных с единственным поставщиком без проведения торгов (11).

Эффективность закупок

Практика показывает, что традиционная оценка закупок на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражает в полной мере степени эффективности закупок и может применяться только для оперативного анализа.

Считаем необходимым проводить и аналитическую оценку эффективности государственных закупок в регионе, которая будет включать показатели, демонстрирующие составные части проведения закупок и дающие возможность формализовать подход к оценке

эффективности, несмотря на особенности тех или иных заказчиков и отраслей размещения заказа.

В методике по оценке эффективности государственных закупок Орловской области (12) представлен ряд показателей аналитической оценки эффективности системы государственной закупочной деятельности.

Так, показатель экономии при размещении заказов показывает, насколько эффективно, с точки зрения экономии бюджетных средств, проводятся закупки заказчиком.

Наличие установленных нарушений размещения заказов у заказчика в течение каждого квартала показывает степень соблюдения законодательства при размещении заказов.

Доля конкурентных закупок – этот показатель учитывает долю закупок в общем объеме, проведенную путем проведения торгов либо запросов котировок цен у оцениваемого заказчика в сравнении со средним показателем по всем заказчикам.

Систему планирования каждого заказчика предлагается оценивать через показатель – выполнение планов при размещении заказов.

По сути, размещение заказа не заканчивается на этапе заключения контракта. Для оценки эффективности размещения необходимо оценить основную цель размещения заказа – получение тех благ, для которых оно и проводи-

сведения о поступивших
жалобах и их результатах
можно проследить на
официальном сайте РАГЗ
в разделе «жалобы»

лось. Поэтому в систему показателей оценки вводится показатель оценки исполнения контрактов на предмет сроков исполнения, качества исполнения и иных (дисциплина исполнения контрактов).

Обоснованность определения начальной цены контрактов. Данный показатель позволяет определить, насколько верно заказчик определяет начальные цены контрактов, насколько велико отклонение начальной цены контракта от среднеотраслевой.

Представленные выше показатели отражают деятельность государственных заказчиков с точки зрения законности, дисциплины исполнения ими государственных функций по обеспечению государственных нужд в товарах, работах и могут быть рекомендованы Республиканскому агентству по государственным закупкам Республики Бурятия как уполномоченному органу, где на сегодняшний день аккумулируется наиболее полная информация по системе государственной закупочной деятельности в Республики Бурятия, для использования.

Однако оценка эффективности системы государственной закупочной деятельности должна быть объективной и учитывать не только деятельность государственных заказчиков, но и другие не менее важные аспекты функционирования системы, такие как: соответствие продукции запросам потребителей, условия закупки, соблюдение основных принципов закупок, выбор надежного и квалифицированного поставщика, заинтересованность поставщика в участии в торгах, а также наличие объективных возможностей для свободного доступа его в указанную систему, а также достижение в процессе закупок других социальных, экономических, экологических целей.

В данной работе в связи с необходимостью всесторонней оценки эффективности системы государственной закупочной деятельности предлагается рассчитывать ряд дополнительных показателей:

– степень активности регионального бизнес-сообщества в системе государственной закупочной деятельности,

– доля социально-значимых закупок в регионе,

– затраты, понесенные в результате функционирования (деятельности) системы.

Так, для оценки показателя степени активности регионального бизнес-сообщества в системе государственной закупочной деятельности Республики Бурятия в настоящей работе были предложены и рассчитаны критерии, представленные в *таблице 1* (данные для расчета предоставлены Республиканским агентством по госзакупкам Республики Бурятия).

Необходимость сбора и анализа критериев, представленных в *таблице 1*, объясняется тем, что при их комплексной оценке виден срез ситуации в предпринимательской среде Республики Бурятия. Удельный вес поставщиков, которые являются налоговыми резидентами Республики Бурятия (местные поставщики), принявших участие в торгах к общему количеству участников торгов стабильно высок и составил в 2010 г. 0,67; в 2011 г. – 0,59; 2012 г. – 0,56.

Третий критерий, представленный в *таблице 1*, – удельный вес поставщиков, которые не являются налоговыми резидентами РБ (поставщики из других регионов), принявших участие в торгах к общему количеству участников торгов – ниже по сравнению с предыдущим критерием и составил в 2010 г. –

**Критерии, рассчитанные при оценке степени активности
регионального бизнес-сообщества**

№	Наименование критерия	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	удельный вес поставщиков, которые являются налоговыми резидентами РБ (местные поставщики), участвующих в торгах к общему количеству предпринимателей РБ (Кр1)	–	–	–
2	удельный вес поставщиков, которые являются налоговыми резидентами РБ, принявших участие в торгах к общему количеству участников торгов (Кр2)	0,67	0,59	0,56
3	удельный вес поставщиков, которые не являются налоговыми резидентами РБ, принявших участие в торгах к общему количеству участников торгов (Кр3)	0,33	0,41	0,44
4	соотношение налоговых резидентов выигравших торги к общему количеству резидентов принявших участие в торгах(Кр4)	0,92	0,6	0,66
5	соотношение налоговых не резидентов выигравших торги к общему количеству не резидентов принявших участие в торгах (Кр5)	0,66	0,5	0,62
6	удельный вес стоимости торгов, выигранных налоговыми резидентами РБ (Кр6)	0,6	0,37	0,7
7	удельный вес стоимости торгов, выигранных налоговыми не резидентами РБ (Кр7)	0,07	0,66	0,3
8	доля субъектов малого предпринимательства (налоговых резидентов), принявших участие в торгах (Кр8)	–	–	–

0,33; в 2011 г. – 0,41; в 2012 г. – 0,44. Таким образом, видна степень заинтересованности местного бизнеса в участии в системе государственной закупочной деятельности.

Соотношение налоговых резидентов, выигравших торги, к общему количеству резидентов, принявших участие в торгах, достаточно высоко, что характеризует степень конкурентоспособности местных производителей. Удельный вес стоимости торгов, выигранных налоговыми резидентами Республики Бурятия, в 2011 г. (0,37) ниже удельного веса стоимости торгов, выигранных налоговыми нерезидентами (0,66). Однако в 2012 г. ситуация изменилась на прямо противоположную, что, очевидно, свидетельствует о повышении способности местных производителей и бизнес-сообщества удовлетворить

государственные и муниципальные нужды Республики Бурятия. Значения критериев Кр1 и Кр8 в таблице 1 не представлены ввиду отсутствия сведений, необходимых для их расчета, в открытом доступе.

Оценка эффективности и социальной значимости госзакупок

Показатель степени активности регионального бизнес-сообщества в системе государственной закупочной деятельности – Кр рассчитывается путем суммирования значений по каждому из вышеприведенных критериев (табл. 1) с учетом их весовых коэффициентов по формуле 1:

$$\begin{aligned}
 \text{Кр} = & \text{Кр1} \cdot 0,05 + \text{Кр2} \cdot 0,3 + \text{Кр3} \cdot 0,1 + \\
 & + \text{Кр4} \cdot 0,1 + \text{Кр5} \cdot 0,1 + \text{Кр6} \cdot 0,2 + \\
 & + \text{Кр7} \cdot 0,1 + \text{Кр8} \cdot 0,05. \quad (1)
 \end{aligned}$$

Весовые коэффициенты рассчитываются путем математической обработки результатов экспертного опроса значимости критериев.

Для оценки доли социально-значимых закупок в системе государственной закупочной деятельности Республики Бурятия были предложены и рассчитаны критерии, представленные в таблице 2 (данные для расчета предоставлены Республиканским агентством по госзакупкам Республики Бурятия).

Приведенные в таблице 2 критерии показывают долю денежных средств, осваиваемых в социально-значимых отраслях государственной сферы деятельности. Как следует из данных, приведенных в таблице 2, на протяжении последних трех лет стоимость социально-значимых закупок увеличивается от года к году. Так, в 2012 г. значительно возросли закупки в социальной сфере и дорожно-транспортном сообщении, что объясняется объективными причинами. В программе социально-экономического развития Республики Бурятия на 2012 г. в качестве приоритетных направлений указываются развитие туризма

и недропользование, в связи с чем значительно возросла роль развития дорожно-транспортного сообщения. Возросла социальная направленность государственной политики, активно освещаются социальные проблемы общества, создаются и успешно работают социальные программы, такие, к примеру, как программа по обеспечению жильем детей-сирот, с чем в значительном степени связано увеличение доли осваиваемых денежных средств в социальной сфере к общему объему закупок в РБ. Рассчитывая указанные выше критерии, используя социологические опросы, возможно сравнивать долю социально-значимых закупок за определенные периоды, оценить, насколько эффективно проходят закупки в социально-значимых отраслях деятельности государства и общества, ведь основная цель государственной закупочной деятельности – максимально полное и качественное удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

Комплексный показатель доли социально-значимых закупок в регионе (K_s) также рассчитывается путем сум-

Таблица 2

Критерии оценки социально-значимых закупок

№	Наименование критерия	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	доля состоявшихся торгов в денежном выражении в социальной сфере к общему объему закупок в РБ за указанный период (K_{s1})	0,012	0,0014	0,2
2	доля состоявшихся торгов в денежном выражении в сфере образования к общему объему закупок в РБ за указанный период (K_{s2})	0,02	0,03	0,05
3	доля состоявшихся торгов в денежном выражении в сфере культуры и искусства к общему объему закупок в РБ за указанный период (K_{s3})	0,001	0,0012	0,0004
4	доля состоявшихся торгов в денежном выражении в сфере сельского хозяйства к общему объему закупок в РБ за указанный период (K_{s4})	0,001	0,002	0,002
5	доля состоявшихся торгов в денежном выражении в сфере дорожно-транспортного сообщения к общему объему закупок в РБ за указанный период (K_{s5})	0,01	0,01	0,38

мирования значений по каждому из вышеприведенных критериев (табл. 2) с учетом их весовых коэффициентов по формуле 2:

$$K_s = K_{s1} \cdot 0,3 + K_{s2} \cdot 0,3 + K_{s3} \cdot 0,1 + K_{s4} \cdot 0,1 + K_{s5} \cdot 0,2. \quad (2)$$

Весовые коэффициенты рассчитываются путем математической обработки результатов экспертного опроса значимости критериев.

Затраты, связанные с осуществлением государственных закупок, (K_r) включают в себя следующие составляющие: постоянные издержки, связанные с содержанием институтов, осуществляющих государственные закупки, и переменные издержки, связанные непосредственно с реализацией закупки. Учитывая то, что фактически отсутствует действующий порядок учета и списания затрат на проведение конкурсов, а учет фиксируемых по статистической форме затрат является номинальным и не отражает реального уровня затрат, необходимо наладить сбор требуемой информации.

Вывод

Исходя из анализа экономической и статистической отчетности, нормативно-правовой базы, иной информации, находящейся в свободном доступе, оценка эффективности системы государственной закупочной деятельности в Республике Бурятия проводится исходя из индикативных показателей.

Ежегодные отчеты Республиканского агентства по государственным закупкам Республики Бурятия на сегодняшний день предоставляют наиболее полную, максимально достоверную информацию о ситуации в системе государственной закупочной деятельности. В связи с тем, что значительная

система сбора
и мониторинга информации
о закупках существует
в Республике Бурятия,
но она не достаточно
развита и доступна
для широкого круга
пользователей

часть информации уже аккумулируется агентством, необходимо расширить его полномочия по сбору и анализу необходимой информации как у государственных, так и у муниципальных заказчиков.

Аккумуляция всей полноты информации в одном органе позволит производить расчеты оценки эффективности по предложенным в работе показателям, анализировать их и применять на практике для дальнейшего совершенствования системы.

Литература

1. Вольчик В.В., Булатова А.Г. Международный опыт функционирования механизмов стимулирования государственного заказа // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – Том 6. – № 1. – Часть 3.
2. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения, исполнения: монография. - Юстицинформ. – 2012.
3. Постановление Правительства Республики Бурятия от 22.08.2006 г. № 269 «Об утверждении положения о

Республиканском агентстве по государственным закупкам и порядка его взаимодействия с государственными заказчиками Республики Бурятия» // СПС Консультант Плюс.

4. Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю. Становление рыночной системы государственных закупок в России. – Казань // НПО «БизнесИнфоСервис», – 2000.

5. Хвостов А.А. Оценка системы государственных закупок на соответствие принципам осуществления эффективных закупок // Аудит и финансовый анализ. – 2010. – № 1.

6. www.burzakur.ru.

7. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант Плюс.

8. Распоряжение правительства Республики Бурятия от 14.02.2006 № 57-р // СПС Консультант Плюс.

9. Постановление Правительства Республики Бурятия от 01.06.2011 № 265 // СПС Консультант Плюс.

10. Слепнева Л.Р., Батуева Д.И. Состояние и механизм регулирования системы государственных закупок в регионе // Вестник ВСГУТУ. – 2012. – № 4.

11. Указ Президента Республики Бурятия от 15.02.2011 г. № 19 «О внесении изменений в Указ Президента Республики Бурятия от 17.12.2007 № 737 «Об оценке эффективности деятельности органов государственной власти Республики Бурятия» // СПС Консультант Плюс.

12. Иванова О.В. Методика комплексной оценки эффективности государственных закупок Орловской области // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2010. – № 2.

13. Слепцова М.И. Организация и размещение государственных и муниципальных закупок на поставку // Российское предпринимательство. – 2011. – № 11. Вып. 1 (195). – С. 163–167. – <http://www.creativeconomy.ru/articles/14184/>.

pp

Dina I. Batueva

*Applicant at the Department of Taxes and Taxation,
East Siberia State University of Technology and Management, Ulan-Ude*

Evaluation of effectiveness of regional system of public procurement

Abstract

The article describes a regional system of state procurement activities. Marked by the most typical problems which it is necessary to improve the functioning of the system. Justified the need for a comprehensive approach to evaluating the effectiveness of the system of state procurement activities.

Keywords: Republic of Buryatia, public procurement, performance assessment, auctions, procurement for state needs, procurement procedures, government order, type of order placement