

УДК 300-399/33

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И СПОСОБЫ ЕЁ ОЦЕНКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Гушин А.Ю.

*НОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет управления и экономики»,
Санкт-Петербург, e-mail: molodoi-87@mail.ru*

На данном этапе экономического развития происходит трансформация системы государственного заказа в федеральную контрактную систему. Федеральная контрактная система затрагивает основные этапы государственного заказа: планирование, размещение, исполнение. Трансформация существующей устоявшейся системы обусловлена низкой эффективностью системы государственных закупок в целом. Эффективность подразумевает под собой достижение целей функционирования той или иной системы, то есть получение результата, который оценивается путём сопоставления достигнутого состояния с желаемым. Безусловно, что полученный результат (эффект) может быть как позитивным, так и негативным, поэтому эффективность в общем смысле представляет собой отношение полученного результата к затратам на его достижение. Данная статья рассматривает различные подходы к определению эффективности в системе государственных закупок. Определены критерии и принципы оценки эффективности государственных закупок. Предложен качественный метод оценки государственных закупок.

Ключевые слова: государственный заказ, эффективность государственных закупок, виды эффективности, критерии определения эффективности, качественный метод оценки государственных закупок

DEFINITION OF EFFICIENCY AND WAYS OF ITS ESTIMATION IN PROCUREMENT SYSTEM

Gushin A.Y.

*NOU VPO «Saint-Petersburg University of Management and Economics»,
Saint-Petersburg, e-mail: molodoi-87@mail.ru*

At the given stage of economic development there is a transformation of system of the state order in federal contract system. The federal contract system mentions the basic stages of the procurement: planning, placing, execution. Transformation of the existing settled system it is caused by low system effectiveness of the state purchases as a whole. Efficiency means by itself achievement of the purposes of functioning of this or that system, that is reception of result which is estimated by comparison of the reached condition to the wished. Certainly that the received result (effect) can be both positive, and negative, therefore efficiency in a general sense represents the relation of the received result to expenses for its achievement. This article raises various approaches to efficiency definition in the procurement system. Criteria and principles of an estimation of efficiency of the state purchases are defined. The method of an estimation of the state purchases is offered qualitative.

Keywords: procurement, efficiency of the state order, kind and criterias of definition of the efficiency, quality rate method of the procurement system

Экономическая роль государства представляет собой сложную, многофакторную систему, представленную в первую очередь государственным регулированием. Остаётся не до конца разрешенной в современной науке теоретическая проблема: что есть государство как экономический субъект и что есть государственное регулирование экономики?¹ Одним из элементов государственного регулирования выступает бюджетная система, которая осуществляет механизм перераспределения национального дохода. Важнейшим элементом бюджетной системы (сферы) является система государственного заказа. Государственные закупки обеспечивают выполнение государственных функций, направленных на оптимизацию управления, сокращение расходов, эффективного управления финансовыми потоками.

Сфера государственного заказа является системообразующим элементом, через который происходит трансферт (движение) финансовых потоков в различные сектора экономики. Именно от эффективности работы государственного заказа зависит успешность функционирования государственного сектора в целом. Определение понятия «эффективности» в рамках системы государственного заказа является фундаментальным фактором для разработки методики оценки эффективности государственных закупок. Именно справедливая модель оценки будет способствовать развитию государственных закупок, что, в свою очередь, имеет ключевое значение для развития хозяйственной системы.

Эффективность подразумевает под собой достижение целей функционирования той или иной системы, то есть получение результата, который оценивается путём сопоставления достигнутого состояния с желаемым. Безусловно, что полученный результат (эффект) может быть как пози-

¹ Миропольский Д.Ю., Дятлов С.А., Плотников В.А., Попов А.И. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1. С. 142.

тивным, так и негативным, поэтому эффективность в общем смысле представляет собой отношение полученного результата к затратам на его достижение. Отойдя от сугубо экономической трактовки понятия «эффективность», обратимся к смежным дисциплинам, к примеру, в менеджменте и логистике под эффективностью понимается степень оптимизации использования материальных, финансовых, информационных, трудовых и других потоков (ресурсов).

Эффективность является важнейшим параметром, определяющим результаты деятельности любого хозяйствующего субъекта. Экономическую эффективность государственных закупок необходимо рассматривать как интегральный показатель эффективности на разных уровнях данной системы, как синергетический результат взаимодействия всех институтов и механизмов данной системы. В основе такой эффективности лежит оптимальное распределение имеющихся у общества ресурсов для максимального удовлетворения публичных потребностей, то есть эффективность государственных закупок выступает в качестве одного из важнейших показателей так называемого «широкого понятия эффективности» государства².

Оценка эффективности государственно-го заказа как базового элемента использования государственных средств подразумевает определение критериев эффективности. Критерий – это своеобразный инструмент или призма, с помощью которого исследователь оценивает эффективность. По мнению автора, критерии определяются на основании, во-первых, действующих законодательных и иных нормативно-правовых документов, регулирующих ту сферу деятельности, в которой анализируется эффективность, во-вторых, на основе общепринятых научных норм, которыми руководствуется субъект исследования.

Помимо критериев оценки, большое значение играет формирование системы принципов оценки эффективности, как необходимый фактор разработки оптимальной методики оценки. В основу оценки эффективности может быть положен ряд принципов:

- Оценка социальной (общественной) значимости.
- Сопоставимость показателей.
- Бюджетная эффективность, предполагающая оптимизацию расходов и доходов бюджета.
- Временной фактор, позволяющий оценить эффекты с учётом минимизации разрывов во времени.

Другой подход к определению оценки эффективности предполагает наличие следующих принципов:

- Принцип научности – применение научных методов, таких как анализ, синтез, классификация, позволяющих достичь большей полноты информации об исследуемом объекте.
- Принцип системности – данный принцип, с одной стороны, предполагает анализ всех возможных факторов влияния на объект, а с другой, взаимосвязь методики с другими существующими.
- Принцип объективности – предполагает определение наиболее подходящего метода, который учитывает «провалы» остальных методов, позволяет более детально рассмотреть изучаемый объект.
- Принцип независимости – содержание данного принципа заключается в отстранении от воздействия заинтересованных лиц.
- Принцип гласности (информационной доступности) – открытый доступ к результатам оценки.

Разработка и установление критериев проводится с целью обеспечения истинности и объективности оценки эффективности. Таким образом, критерии должны отражать особенности той сферы, где проводится оценка эффективности, должны иметь соответствующую степень достаточности, чтобы на основе оценки можно было сделать необходимые выводы, выявить недостатки существующей системы, выработать меры и предложения по совершенствованию.

Следует выделить три критерия эффективности государственных закупок:

1. Экономность – экономность использования государственных средств, представляет собой модель использования наименьшего объёма средств, с сохранением определённой степени качества поставляемого товара, работы, услуги. Так, в соответствии со статьёй 1 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (далее – размещение заказа), в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических

² Смотряцкая И.И. Экономика государственных закупок – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – С. 179

и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. То есть одним из направлений регулирования является установление эффективного использования средств бюджета, но стоит отметить, что закон не раскрывает понятие эффективности использования бюджетных средств. В соответствии со статьёй 34 Бюджетного кодекса РФ принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участниками бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Один из значительных недостатков действующего законодательства заключается в том, что эффективность размещения государственного заказа рассматривается только с точки зрения экономии средств и совершенно не учитывает совокупный экономический эффект. Одним из «сильных» аргументов в защиту модели госзакупки, реализованной в Законе 94-ФЗ, выступает экономия бюджетных средств за счет снижения цен закупок в рамках конкурсных процедур³.

На современном этапе развития бюджетный процесс направлен на освоение выделяемых финансовых средств, что приводит к лжеэкономии, при этом игнорируются такие параметры, как качество, долговечность и т.д.

2. **Качественность** – качество понимается как степень превосходства, степень ценности товара или услуги, удовлетворяющей в полной мере нужды государственного заказчика. Именно от степени качества зависит реализация тех или иных государственных программ, целевых функций органов государственной власти и государственных учреждений. Критерий качества характеризуется как степень удовлетворённости заказчика оказанными услугами, работами или поставленным товаром.

³ Курбанов А.Х., Плотников В.А. Направления развития институционального регулирования государственных закупок // Известия Юго-Западного государственного университета. 2011. № 2. С. 27.

3. **Смешанный эффект** – представляет собой симбиоз между первым и вторым критерием, то есть когда достигнута средняя степень экономии, при этом качество поставляемого товара или услуги находится на достаточном уровне.

Учитывая синергетический эффект института государственных закупок, определение эффективности должно представлять собой поликритериальный набор, который можно дополнить социальным критерием, к примеру, рост заказов на выполнение ремонтных работ ведёт к росту занятости в соответствующих секторах экономики. Поддержка госзаказом отдельных видов хозяйствующих субъектов влияет на социальную адаптацию и социализацию инвалидов, лиц, находящихся в местах лишения свободы. Кроме того, если учитывать инновационный, стратегический характер развития государства, то другим важнейшим критерием может стать инновационный критерий. Внедрение, оценка и сопоставление критериев будут способствовать определению пути развития отечественной системы государственных закупок либо модернизацией основного закона, либо вводом федеральной контрактной системы.

На сегодняшнем этапе развития отечественной системы государственного заказа отсутствует единая методика, реальный механизм оценки эффективности государственных закупок. Основным критерий представляет собой экономию бюджетных средств, таким образом, подменяя понятие эффективности в государственных закупках. Зачастую под эффективностью понимается наилучшее удовлетворение общественных потребностей на выделенные общественные средства, лжеэкономией – разницей между ценой покупки и завышенной начальной ценой⁴.

Таким образом, традиционная оценка – оценка эффективности расходования бюджетных средств по параметру экономии является недостаточной, однофакторной. Данная оценка позволит оперативно определить только один из аспектов эффективности государственного заказа. Поэтому существующая оперативная бюджетная оценка должна быть дополнена качественной оценкой, которая будет включать показатель качества, то есть показатель совокупности свойств продукции и услуг, обуславливающих ее способность всемерно удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением. Рассмотрим основные наименования таблицы:

⁴ Государственные и муниципальные закупки: как добиться эффективности // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. №11. С.41.

• Варьирование показателя качества – параметр, определяющий процентное снижение контракта от начальной максимальной цены, или интервал, в котором находится ценовой показатель.

• Оценка качества – представляет собой значение свойств полезности, надёжности и так далее, которое, определяет заказчик для поставленного товара или выполненных работ, услуг.

Оценка качества выполнения работ, услуг, поставки товаров в соответствии с ценовым параметром.

Варьирование ценового показателя	Оценка качества	Необходимые действия заказчика
$P < 5\%$	Чрезвычайно высокое качество выполнения услуг, работ, поставки товаров	Не нуждается в особых действиях
$5\% < P < 15\%$	Высокое качество выполнения услуг, работ, поставки товаров	Не нуждается в особых действиях
$15\% < P < 25\%$	Среднее качество выполнения услуг, работ, поставки товаров	Внимание к исполнению контракта исполнителем
$25\% < P < 35\%$	Вторая средняя степень качества выполнения услуг, работ, поставки товаров	Особое внимание к исполнению контракта победителем
$P < 35\%$	Низкое качество выполнения услуг, работ, поставки товаров	Чрезвычайное внимание к исполнению контракта победителем

Необходимые действия заказчика – этот параметр представляет собой возможные действия, реакцию заказчика, на ценовые условия исполнителя, которые могут выражаться, прежде всего, в критичной приёмке выполненных работ, поставленных товаров, осуществлении технического надзора.

Стоит отметить, что представленная таблица оценки в большей степени характерна для отдельных видов благ, в частности ремонтных работ и других, связанных с расчётом сметы, поскольку все сметные цены формирует Санкт-Петербургское государственное учреждение «Центр мониторинга и экспертизы цен», поэтому вероятность завышения цены возможна только в случае пересчёта сметы или формирования фиктивной дефектной ведомости. Возможное ограничение качественной оценки эффективности государственных закупок заключается в оперативности оценки некоторых товаров, благ. В соответствии с теорией благ все блага классифицируются на инспекционные, экспериментальные и доверительные. К инспекционным благам относятся те качественные характеристики, которые можно определить только после их поставки. К экспериментальным относятся качественные характеристики, которые можно проверить только в процессе использования. Доверительное благо представляет собой особый вид блага, оценка которого является субъективной. Ярким примером такого блага могут слу-

жить образовательные услуги. Именно временной лаг может являться существенным негативным моментом, характерным для качественной оценки эффективности. Бюджетная же оценка обладает большей оперативностью.

Таким образом, качественная характеристика оценки эффективности государственных закупок может стать новационным инструментом при оценке эффективности государственного заказа на районном уровне, что позволит оптимизировать контрольные мероприятия и администрирование со стороны контролирующего органа, главного распорядителя бюджетных средств и подведомственных учреждений. Совокупная оценка, включая бюджетные и качественные параметры, может представить более объективную характеристику системы государственных закупок, что обеспечит научную оценку функционирования системы государственного заказа.

Список литературы

1. Алборов Р.А., Концевая С.М., Хорохордин Н.Н. Оценка эффективности системы внутреннего контроля (аудита) // Вестник Иж-СХА – 2005 – №1 (4) – С. 40–46.
2. Зибзеева Е.В. Вопросы эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа (опыт закупки услуг по оздоровлению детей в Ростовской области) // Государственные и муниципальные закупки – 2010: сборник докладов V Всероссийской практической конференции-семинара «» – 2011 – С. 44–51.
3. Курбанов А.Х., Плотников В.А. Направления развития институционального регулирования государственных

закупок // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2011 – № 2 – С. 22–30.

4. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики / Д.Ю. Миropольский, С.А. Дятлов, В.А. Плотников, А.И. Попов // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов – 2011 – № 1 – С. 141–145.

5. Афанасьева Н.В. Государственный заказ как инструмент макроэкономического регулирования экономики: монография – СПб.: Изд-во СЗТУ, 2009 – С. 160.

6. Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004 – С. 214.

7. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009 – С. 179.

Izvestija Jugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta 2011 no. 2 pp. 22–30.

4. Miropol'skij D.Ju., Djatlov S.A., Plotnikov V.A., Popov A.I. Gosudarstvo i ryнок: problemy vybora podhodov k upravleniju razvitiem nacional'noj jekonomiki // Izvestija Sankt-Peterburgskogo universiteta jekonomiki i finansov 2011 no. 1 pp. 141–145.

5. Afanas'eva N.V. Gosudarstvennyj zakaz kak instrument makrojekonomicheskogo regulirovanija jekonomiki: Monografija SPb.:Izd-vo SZTU, 2009 pp. 160.

6. Afanas'ev M.V., Afanas'eva N.V., Knysh V.A. Gosudarstvennye zakupki v rynochnoj jekonomike SPb: Izd-vo SPbGU-JeF, 2004 pp. 214.

7. Smotrickaja I.I. Jekonomika gosudarstvennyh zakupok M: Knizhnyj dom «LIBROKOM», 2009 pp. 179.

References

1. Alborov R.A., Koncevaja S.M., Horohordin N.N. Ocenka jeffektivnosti sistemy vnutrennego kontrolja (audita) // Vestnik Izh-SHA 2005 no. 1 (4) pp. 40–46.

2. Zibzeeva E.V. Voprosy jeffektivnogo ispol'zovanija bjudzhetnyh sredstv pri razmewenii gosudarstvennogo zakaza (opyt zakupki uslug po ozdorovleniju detej v Rostovskoj oblasti). // Sbornik dokladov V Vserossijskoj praktičeskoj konferencii-seminara «Gosudarstvennye i municipal'nye zakupki 2010» 2011 pp. 44–51.

3. Kurbanov A.H., Plotnikov V.A. Napravlenija razvitija institucional'nogo regulirovanija gosudarstvennyh zakupok //

Рецензенты:

Плотников В.А., д.э.н., профессор, профессор ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов», г. Санкт-Петербург;

Харламов А.В., д.э.н., профессор, профессор ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов», г. Санкт-Петербург.

Работа поступила в редакцию 05.03.2012.