

УДК 332.145

***АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ И
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК***

Гузеева Е.А.

Магистрант, 2 курс факультета магистратуры и аспирантуры

*Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал
РАНХиГС при Президенте РФ,*

Саратов, Россия

Аннотация:

Вопросы повышения эффективности и результативности государственных закупок как одного из инструментов, используемых при планировании и осуществлении расходов бюджета, на современном этапе развития государственных финансов имеют первостепенное значение. Анализ и оценка подходов и методов определения эффективности государственных закупок и результативность снабжения государственных потребностей в системе государственных финансов показал отсутствие преимущества в оценке результативности и эффективности использования государственных финансов для осуществления государственных закупок. Это предопределяет необходимость создания единой методологии оценки эффективности и результативности при закупке товаров, работ, услуг на всех этапах процесса.

Ключевые слова: государственные финансы, государственные закупки, эффективность, бюджетные расходы, закупки, исполнение контракта.

***ANALYSIS OF APPROACHES TO DETERMINING THE
EFFECTIVENESS AND PERFORMANCE OF PUBLIC PROCUREMENT***

Guzeeva E.A.

*Stolypin Volga Region Institute of Administration Russian Presidential Academy of
National Economy and Public Administration,*

Saratov, Russia

Abstract:

The issues of increasing the efficiency and effectiveness of public procurement as one of the tools used in planning and implementing budget expenditures are of paramount importance at the present stage of public finance development. Analysis and assessment of approaches and methods for determining the effectiveness of public procurement and the effectiveness of supplying public needs in the public finance system showed a lack of continuity in assessing the effectiveness and efficiency of using public finance for public procurement. This predetermined the need to create a unified methodology for assessing efficiency and effectiveness in the procurement of goods, works, services at all stages of the process.

Keywords: public finance, public procurement, efficiency, budget spending, procurement, contract execution.

Государственные закупки переживают всплеск общественного интереса. "Участником закупки может являться любое юридическое лицо, в независимости от его организационно-правовой формы, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя"[7, 8].

Необходимость изучения системы государственных закупок вызвана важностью разработки ее эффективных механизмов функционирования как основы формирования качественно новой системы управления расходами бюджетов различных уровней.[10]

Функционирование системы закупок построена на принципах экономической эффективности, поскольку уровень и качество жизни населения напрямую зависит от эффективности политики в управлении государственными расходами.[15]

Таблица 1 – Статистика по государственным расходам за период 2015 -2019 гг.

| Статья расходов | 2019 (трлн руб.) | 2018 (трлн руб.) | 2017 (трлн руб.) | 2016 (трлн руб.) | 2015 (трлн руб.) |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Общегосударственные вопросы | 1,364 | 1,257 | 1,162 | 1,096 | 1,118 |
| Национальная оборона | 2,997 | 2,827 | 2,852 | 3,775 | 3,181 |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2,083 | 1,972 | 1,918 | 1,899 | 1,966 |
| Национальная экономика | 2,827 | 2,402 | 2,46 | 2,302 | 2,324 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 0,282 | 0,149 | 0,12 | 0,072 | 0,144 |
| Охрана окружающей среды | 0,198 | 0,116 | 0,092 | 0,063 | 0,05 |
| Образование | 0,827 | 0,723 | 0,615 | 0,598 | 0,611 |
| Культура, кинематография | 0,122 | 0,095 | 0,09 | 0,087 | 0,09 |
| Здравоохранение | 0,713 | 0,537 | 0,44 | 0,506 | 0,516 |
| Социальная политика | 4,883 | 4,582 | 4,992 | 4,589 | 4,265 |
| Физическая культура и спорт | 0,081 | 0,064 | 0,096 | 0,06 | 0,073 |
| Средства массовой информации | 0,104 | 0,089 | 0,083 | 0,077 | 0,082 |
| Обслуживание государственного и муниципального долга | 0,731 | 0,806 | 0,709 | 0,621 | 0,519 |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы России | 1,003 | 1,096 | 0,791 | 0,672 | 0,682 |

Примечание: Источник данных: minfin.ru. Федеральный бюджет (млрд руб.) Государственные доходы и расходы.[14]

Из данных таблицы №1 видно, что расходы не являются статичными и в зависимости от задач, стоящих перед государством, имеют разнонаправленный характер. Так, расходы на общегосударственные нужды

в 2016 году уменьшились по сравнению с 2015 годом на 1,97%, с 2017 по 2019 год увеличение расходов на 17,4%; на национальную оборону в 2016 году возросли на 18,7%, в 2017-2018 гг. расходы уменьшились на 25,1%, расходы в 2019 году увеличились на 6%.

Расходы на национальную безопасность и правоохранительную деятельность расходы уменьшились на 3,6%, в 2017-2019гг., увеличение расходов на 9,7%.

На национальную экономику в 2016 году снижение расходов на 1%, в 2017 году повышение расходов на 7%, в 2018 году расходы уменьшились на 2%, в 2019 году увеличение расходов составило 17,7%.

Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство в 2016 году уменьшились на 50%, в 2017 году увеличение расходов составило 66,7%, в 2018г. увеличение расходов составило на 24,2%, в 2019году расходы увеличились на 89,3%.

На охрану окружающей среды с 2015г. по 2019г. увеличение расходов составило 296%.

На образование в 2016 году расходы уменьшились на 2%, с 2017г. по 2019г. произошло увеличение расходов на 38%.

На культуру и кинематографию в 2016 году расходы уменьшились на 3,3%, с 2017г. по 2019г. увеличение расходов составили 40%.

Расходы на здравоохранение в 2016 году уменьшились на 2%, в 2017г. расходы уменьшились на 13%, в 2018г. увеличение расходов составили 22%, в 2019г. расходы увеличились на 32,8%.

На социальную политику в 2016г. расходы увеличились на 7,6%, в 2017г. увеличение составило 8,8%, в 2018г. расходы уменьшились на 8,2%, в 2019г. расходы увеличились на 6,6%.

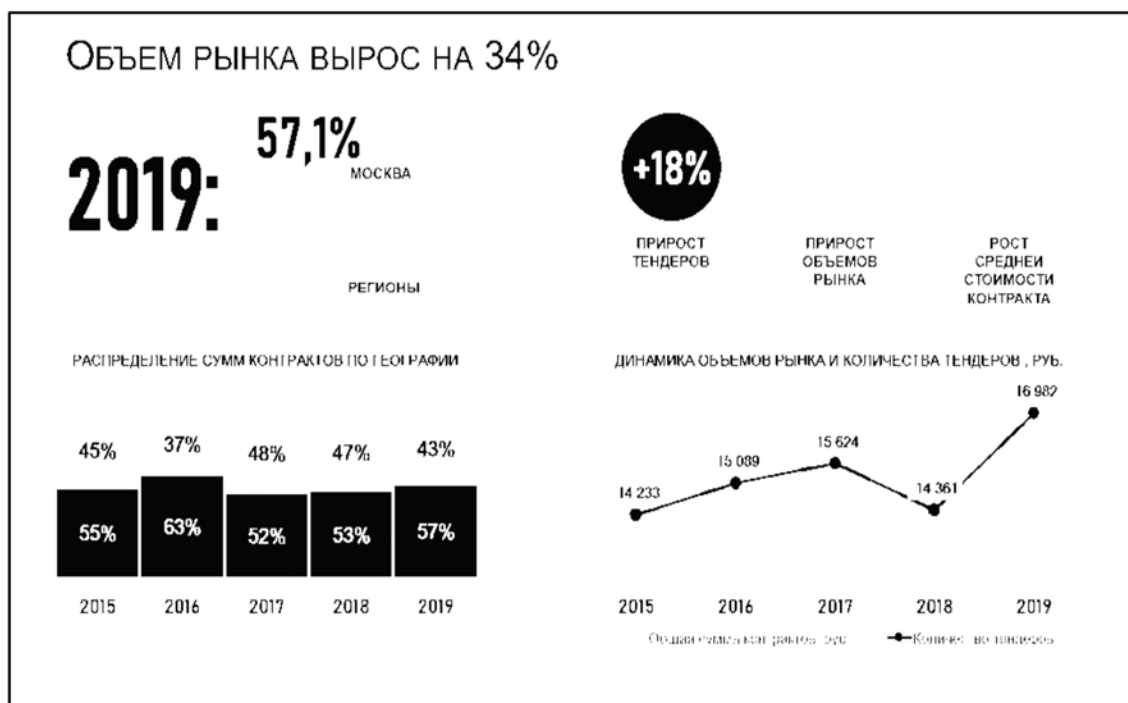
На физическую культуру и спорт в 2016 году расходы уменьшились на 17,8%, в 2017 г. расходы увеличились на 60%, в 2018 г. уменьшение расходов составило 33,3%, в 2019 г. расходы увеличились на 26,6%.

На средства массовой информации в 2016г. уменьшение расходов составило на 6,1% по сравнению с 2015г., с 2017г. по 2019г. расходы увеличились на 35%.

Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга с 2016 по 2018 гг. увеличилось на 55,3%, в 2019г. произошло уменьшение расходов на 9,3%.

Расходы на межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы России в 2016г. уменьшились на 1,5%, в 2017-2018гг.увеличились на 63,1%, в 2019г. расходы уменьшились на 8,5%.

Рисунок №1. – Статистика по государственным закупкам за период 2015 -2019 гг.



Примечание: Источник собственная разработка автора, на основе данных Федерального казначейства РФ. Статистика государственных финансов РФ. roskazna.gov.ru[12]

На основании анализа Рисунка 1 можно сделать вывод о том, что сумма заключённых контрактов с 2015г. по 2019г. по регионам уменьшилась на 2%, в то же время сумма контрактов по Москве увеличилась на 2%.

С 2015г. по 2017г. прирост общей суммы контрактов составил 8,07млрд. или 28,5%. В 2018г. уменьшение суммы заключённых контрактов

составило 3,23 млрд. или 8,9%. В 2019г. прирост общей суммы контрактов составил 34,1%.

Проблема эффективности расходов бюджета широко освещена в научной литературе. Так В.И. Смирновым отмечается, что целью общественных (государственных) закупок является удовлетворение общественных потребностей заказчика. Следовательно, "целью закона о закупках, совпадающей с концепцией эффективности общественных закупок, должно быть наилучшее удовлетворение общественной потребности (нужды) в пределах выделяемых денежных средств"[11,174]. К.В. Кузнецов отмечает, что имеется множество различных подходов к оценке эффективности системы закупок – например, от сравнения стоимости полученной продукции с ее изначальной (максимальной) ценой до комплексного анализа всех аспектов системы по многим критериям, такие как экономия средств, общее количество контрагентов, число сотрудников, подвергнутых прохождению повышения квалификации по образовательным программам в области государственных закупок и др.[9,139]

Нормативное регулирование системы расходования бюджетных средств и оценки ее эффективности представлено в законодательных актах: в статьях 34, 84 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ (правовое закрепление расходных обязательств)[1,153-154], в Федеральном законе от 05.04.2013г.№ 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"[2].

Специфика формирования бюджета заключается в превентивном формировании расходных обязательств бюджета любого уровня, что предопределяет необходимость создания эффективной системы оценки рациональности и целесообразности включения тех или иных расходов в расходную часть бюджета.[6,29]

В этой связи проблема эффективного использования бюджетных средств, особенно в период замедления экономических процессов и в целом экономического роста, является наиболее актуальной. Дополнительным фактором, влияющим на эффективность использования бюджетных ресурсов является наличие коррупционных проявлений в системе распределения бюджетных средств, в том числе в системе государственных закупок и недостаточно неэффективная система ответственности за нарушение бюджетного законодательства.[8,3]

Несмотря на то, что в Бюджетном Кодексе сделана попытка конкретизации понятия эффективности бюджетных расходов, проблема оценки их эффективности на разных этапах планирования и реализации бюджета сохраняется. Оценка экономической эффективности строится преимущественно на формальных признаках в основе которых лежат отчеты о расходовании бюджетных средств на основе бюджетной классификации, а не принцип экономической эффективности произведенных расходов.

Представляется, что при отсутствии нормативного регулирования, как главный распорядитель, так и компетентный контролирующий орган может провести оценку эффективности, правомерности и целесообразности расходов получателя бюджетных средств с точки зрения их целевого использования. Разработанные и применяемые методические указания для оценки эффективности капитальных вложений не могут быть использованы как единая методика оценки эффективности расходов бюджета. Помимо этого, определенные ограничения накладывает система распределения компетенций. Так, полномочия оценивать эффективность бюджетных расходов закреплена за контролирующими органами такими как Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.[4]

Таким образом, исследование расходов федерального бюджета через призму механизма бюджетно-правового регулирования позволяет прийти к

выводу о целесообразности расширения источников их правового регулирования.

В соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ, эффективность государственных закупок оценивается в зависимости от масштабов государственного учреждения и характера нарушений, выявленных во время предыдущих закупок.

Так, в соответствии с положением ч. 3 ст. 98 44-ФЗ аудиторскими органами, проверяющими деятельность заказчиков, оценивается эффективность закупок с целью выявления и устранения факторов, мешающих нормальному функционированию органов государственной и муниципальной власти[3]. Кроме того, законом определена ответственность должностных лиц за эффективность планирования закупок. Предусматривается и возможность проведения общественного контроля за эффективностью общественно значимой закупочной деятельности.

На эффективность закупок оказывают влияние ряд факторов, показывающих, насколько были достигнуты определенные цели закупок в зависимости от количества ресурсов, затраченных заказчиком.[8]

К основным критериями оценки эффективности госзакупок отнесены:[13]

- эффективность планирования
- конкуренция;
- экономия;
- соблюдение закона;
- эффективность документооборота.

Качество поставляемых товаров, работ или услуг является главным фактором эффективности закупок и условием сотрудничества с конкретными поставщиками и обоснованности уменьшения или увеличения суммы средств, выделяемых на закупку.

О высокой эффективности закупки свидетельствует короткий промежуток времени между объявлением цели закупки руководителем государственного учреждения и размещением извещения о ее выполнении[5].

Быстрым составлением договора с выбранным поставщиком снижается риск его отказа от участия в закупке, а задержки могут привести к невыполнению государственным учреждением своих функций из-за задержки доставки необходимых товаров или работ.

Надзорными органами контролируется процесс закупок и могут быть применены санкции.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации в настоящий момент сформирована правовая основа оценки эффективности бюджетных расходов. Действующая система государственных закупок, нацеленная на выполнение формальных признаков осуществления процесса государственных закупок показала свою состоятельность, однако для более высокой отдачи от распределения расходной части бюджета необходимо усилить экономическую составляющую методики оценки эффективности бюджетных расходов. На основе анализа научной литературы и законодательства РФ в сфере формирования бюджета и организации государственных закупок можно выделить два основных подхода к оценке эффективности бюджетных расходов. Первый предусматривает зависимость эффективности от документального подтверждения целевого использования бюджетных средств и основан, преимущественно на бюджетном законодательстве РФ. Второй включает оценку эффективности в зависимости от целей расходов, масштаба организации и наличия нарушений и основан на федеральном законе 44-ФЗ. Основное противоречие, в этой связи, заключено именно в разнице подходов к оценке и недостаточности использования фактора экономической обоснованности расходов при оценке их эффективности.

Рассматривая оценку эффективности как отношение результата к потраченным на него бюджетным средствам следует учитывать как непосредственно экономический эффект, так и социальную составляющую.

При этом достичь экономической эффективности бюджета можно только при условии сочетания двух направлений – увеличения доходной части бюджета и снижения расходной части бюджета без потери качества жизни населения. В части снижения расходов бюджета основным инструментом выступают государственные закупки и в целом контрактная система. Поэтому важно разработать систему оценки эффективности государственных закупок на экономических принципах, сохраняя отработанный действующий механизм их осуществления.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. (ред. от 01.07.2021) [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правов. сист. «Колнсультант Плюс»
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. сист. «Колнсультант Плюс».
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Закон Российской Федерации 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 02.07.2021)[Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. сист. «Колнсультант Плюс».

4. О Счетной палате Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 05.04.2013 N 41-ФЗ (ред. 30.04.2021) [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правов. сист. «Консультант Плюс».

5. «О методических рекомендациях об оценке эффективности проведения конкурса на размещение заказов на поставки товаров, услуг для государственных нужд» письмо Минэкономразвития РФ от 27.03.2003г. №АШ815/05

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=313107#9DXKkjSaakHieCym> (дата обращения 28.08.2021)

6. Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Б. Бабкова. – М.: 2010. –29 с.

7. Иванова Е.В. Новации в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. / Е.В. Иванова // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. – 2014. – №1. – С.7-10.

8. Кошелева Ю.А. Неэффективное использование бюджетных средств. / Ю.А. Кошелева // Финансовый справочник бюджетной организации. – 2012. – № 1. – С. 3.

9. Кузнецов К.В. Эффективность размещения заказа: мифы и реальность / К.В. Кузнецов // Государственные и муниципальные закупки. Сборник докладов IV Всероссийской практической конференции-семинара. — М.: ИД "Юриспруденция". 2010. — С. 139-146.

10. Оценка эффективности закупочной деятельности по 44-ФЗ: планирование, конкурентность, соблюдение правовых норм[Электронный ресурс]. <https://zakonguru.com/goszakupki/44/effektivnost.html> (дата обращения 28.08.2021).

11. Смирнов В. И. Парадоксы целеполагания, или почему аукционам не место в общественных закупках / В.И. Смирнов // Сборник докладов IV

Всероссийской практической конференции-семинара. — М.: ИД "Юриспруденция". – 2010. — С. 174-180.

12. Статистика государственных финансов в российской Федерации [Электронный ресурс]. <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/statistika-gosudarstvennykh-finansov-rf/> (дата обращения 28.08.2021).

13. Факторы, влияющие на процесс закупки [Электронный ресурс]. URL: http://studopedia.net/4_1410_faktori-vliyayushchie-na-protsess-zakupki.html (дата обращения: 28.08.2021)

14. Федеральный бюджет. Государственные доходы и расходы. [Электронный ресурс]. <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fedbud> (дата обращения: 28.08.2021)

15. Юзвович Л.И., Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исакова, Ю. В. Истомина и др. ; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с.

Оригинальность 75%