Правительство Российской Федерации

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение

высшего профессионального образования

«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

###### Факультет Государственного и муниципального управления

###### Кафедра Управления государственными и муниципальными заказами

###### ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

На тему «Оценка эффективности контрактов, заключаемых по результатам закупочных процедур»

Студент группы № 59ГЗ

Оружейникова Д.С.

Руководитель ВКР

Преподаватель кафедры ГЗ

Маслова Н.С.

Москва, 2013

**Содержание**

Введение 3

1. Подходы, применяемые к оценке эффективности закупок в части эффективности контрактов, заключаемых по результатам таких процедур 7

1.1. РФ (94-ФЗ) 7

1.1.1 Определение эффективности в контексте государственных и муниципальных закупок 7

1.1.2 Типология контрактов 10

1.1.3 Критерии и показатели эффективности 12

1.1.4 Условия для оценки эффективности системы государственных и муниципальных закупок 16

1.2 Международный опыт 18

1.2.1 Определение эффективности в контексте государственных закупок 18

1.2.2 Критерии и показатели эффективности 19

1.2.3 Типология контрактов 23

1.2.4 Методика оценки эффективности контрактов 27

2. Анализ эффективности контрактов 43

2.1 Критерии оценки эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд 43

2.2 Описание показателей, используемых при оценке эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для гос и мун нужд 43

3. Оценка эффективности контрактов по определенным группам продукции 48

3.1 Риски, характерные для государственных и муниципальных контрактов 48

3.2 Закупка строительных работ 49

3.2.1 Оценка эффективности строительных контрактов в соответствии с предлагаемыми критериями 53

3.3 Закупка горюче-смазочных материалов 55

3.3.1 Оценка эффективности контрактов на закупку ГСМ в соответствии с предлагаемыми критериями 57

3.4 Закупка оргтехники и канцелярских товаров 59

3.4.1 Оценка эффективности контрактов на закупку оргтехники и канцелярских товаров в соответствии с предлагаемыми критериями 59

4. Выбор оптимального типа контракта 64

4.1 Алгоритм выбора оптимального типа контракта 64

4.2 Выбор оптимального типа контракта на примере отдельных групп продукции 66

4.2.1 Закупка строительных работ 66

4.2.2 Закупка горюче-смазочных материалов 67

4.2.3 Закупка оргтехники и канцелярских товаров 68

5. Предложения по совершенствованию законодательства 71

Заключение 76

Список литературы 81

Приложение 1 86

Приложение 2 91

Приложение 3 92

Приложение 4 95

Приложение 5 96

# Введение

Государственные закупки играют важную роль как в странах с развитыми рыночными институтами, так и в переходных и развивающихся экономиках. Государственные закупки представляют собой деятельность государства по закупке товаров, работ и услуг, необходимых для выполнения государством своих функций. В то же время, государственные закупки сами по себе являются важной функцией государства, требующей правильного администрирования.

Двойственность природы государственных закупок объясняется тем, что государство выступает в качестве крупнейшего потребителя товаров целого ряда отраслей и создает спрос, в значительной степени способный оказывать регулирующее воздействие на экономику, ее структуру и динамику. Государственные закупки, как элемент экономической деятельности государства, затрагивают: ценовую динамику по определенным видам товаров, работ и услуг; совокупный спрос; иновационное развитие; социально-экономическую политику государства, а также непосредственно влияют на развитие или ограничение конкуренции.

В связи с этим каждая страна организовывает национальную систему закупок с учетом экономических, политических и социальных аспектов, законодательно закрепляя основные положения, требования, процедуры и порядок их проведения, а также возможные аспекты контроля. Для того, чтобы понять, насколько эффективна институциональная организация системы закупок, и насколько она адекватна существующим условиям, необходимо производить оценку эффективности закупочной деятельности.

Актуальность вопросов, связанных с эффективностью государственных и муниципальных закупок в первую очередь обуславливается ролью закупок в системе макроэкономических показателей страны. В большинстве стран мира расходы на государственные и муниципальные закупки составляют “10-20 % от ВВП и могут составлять 50% и больше от общих расходов государства”.[[1]](#footnote-1) В Российской Федерации объем государственных закупок на 2012 год, по словам главы Министерства экономического развития, составил 1/5 от объема внутреннего спроса.[[2]](#footnote-2)

На эффективность системы государственных и муниципальных заказов влияет множество факторов, среди которых ошибки или преднамеренные действия заказчиков, особенности рынков или особенности условий и структуры закупок, макроэкономические и политические процессы.

Одним из элементов процесса организации государственных и муниципальных закупок в мировой практике является процедура выбора типологии контрактов, заключаемых по результатам закупочных процедур. В данной работе произведен анализ эффективности применения контрактов, заключаемых по результатам проведения закупочных процедур, исходя из предположения о том, что:

1. перечень типов контрактов, применяемых на сегодняшний день в рамках Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных» (далее – Федеральный закон №94-ФЗ), является недостаточным для эффективного функционирования системы государственных и муниципальных закупок

2. при выборе типа контракта необходимо учитывать специфику объекта закупки

3. каждый тип контракта содержит в себе определенные риски, которые возможно минимизировать при правильном подборе контракта для каждого конкретного объекта закупки.

На сегодняшний день тематика оценки эффективности государственных и муниципальных контрактов плохо освещена в отечественной литературе. В первую очередь, это связано с тем, что нынешнее российское законодательство о закупках делает основной акцент на формализации процедур размещения заказа и не предполагает проведения оценки эффективности действующей системы.

Действующая система государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации опирается на Федеральный Закон № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”, Федеральный закон № 135-ФЗ “О защите конкуренции”, Федеральный закон № 213-ФЗ “О государственном оборонном заказе”, Гражданский и Бюджетный Кодексы РФ.

Данной законодательной базой предусмотрен сбор статистической информации по факту заключения и исполнения контракта, однако указанная информация не содержит описания этапа исполнения контрактов и приемки результатов контрактов, являющихся необходимым атрибутом для оценки эффективности государственных и муниципальных заказов и, в частности, оценки эффективности контрактов, так как для оценки эффективности контрактов необходимо, в том числе, получать сведения о качестве их исполнения.

Тем не менее, в последние два года ведется много дискуссий об эффективности существующей в России системы государственных и муниципальных закупок, которая в конечном итоге влияет на основную деятельность государственных и муниципальных заказчиков и на выполнение ими своих функций.

Поэтому выбранная тематика является актуальной для российской практики осуществления государственных и муниципальных закупок. В рамках данной работы представляется актуальным рассмотрение зарубежной практики применения различной типологии контрактов по итогам закупочных процедур и поиск наиболее оптимальных комбинаций контрактов в определенных условиях.

Таким образом целью данной работы является:

1. оценка эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд;

2. формирование предложений, направленных на повышение эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

1. рассмотреть подходы, применяемые в нашей стране и за рубежом к оценке эффективности закупок в части эффективности контрактов, заключаемых по результатам таких процедур;

2. сформулировать критерии оценки эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для гос и мун нужд;

3. определить показатели, используемые при оценке эффективности;

4. оценить эффективность контрактов по определенным группам продукции в соответствии с предлагаемыми критериями;

5. выявить риски, присущие контрактам по рассматриваемым группам продукции;

6. сформулировать предложения по выбору оптимального типа контракта на примере отдельных групп продукции.

# 1. Подходы, применяемые к оценке эффективности закупок в части эффективности контрактов, заключаемых по результатам таких процедур

## 1.1. РФ (94-ФЗ)

### 1.1.1 Определение эффективности в контексте государственных и муниципальных закупок

Система государственного заказа в Российской Федерации начала складываться в начале 90х годов двадцатого столетия. Изначально потребность в создании новых институтов, задающих рамки и правила поведения хозяйствующих субъектов, возникла в связи с переходом к рыночной экономике. При формировании институтов государственного заказа приоритетными задачами являлись: эффективное расходование государственных средств; полное, качественное и своевременное удовлетворение государственных нужд; повышение прозрачности государственных расходов.[[3]](#footnote-3) Наряду с легальными институтами в конкурентной системе размещения государственного заказа начали развиваться и теневые механизмы, которые препятствовали эффективной аллокации государственных ресурсов, что послужило причиной дальнейшего реформирования системы государственного заказа. Кроме того, немалое влияние на реформирование институтов оказало и предполагаемое вступление России в ВТО, которое требовало соблюдения мировых стандартов рынка товаров и услуг. Поэтому система правил государственных закупок, принятая международными организациями отложила свой отпечаток на формирование российской системы государственных закупок, в которую также входят и муниципальные закупки, правила проведения которых не отличаются от государственных закупок.

На сегодняшний день государственные и муниципальные закупки в Российской Федерации осуществляются на основании и в соответствии с Федеральным законом №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных» (далее – Федеральный закон №94-ФЗ). Федеральный закон №94-ФЗ устанавливает нормы и правила размещения заказа для государственных и муниципальных нужд в соответствии с основными целями системы государственных и муниципальных закупок, к которым относятся: “обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов”.[[4]](#footnote-4)

Деятельность государства по закупке товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, с одной стороны, является инструментом государственного регулирования экономики, призванным обеспечить выполнение государством своих функций, которые направлены на ликвидацию провалов рынка посредством перераспределения финансовых потоков в различные сектора экономики, стимулирования экономической активности и создания конкурентной среды.[[5]](#footnote-5) С другой стороны, посредством государственных и муниципальных закупок государство выступает экономическим субъектом, в свою очередь оказывающим влияние на конъюнктуру рынка.

Поэтому от эффективности функционирования системы государственного и муниципального заказа зависит направление и уровень развития экономики в целом. Как отмечал Фарелл в своем исследовании, “Важно понимать насколько сильно могут улучшиться конечные результаты только лишь за счет увеличения эффективности, без задействования дополнительных ресурсов”.[[6]](#footnote-6)

Для того, чтобы была возможность увеличения эффективности необходимо производить анализ предыдущей деятельности. Отправной точкой такого анализа и служит оценка эффективности. Основополагающим фактором для оценки эффективности государственных и муниципальных закупок является определение понятия “эффективность”.

С экономической точки зрения под эффективностью понимают степень достижения целей функционирования той или иной системы. При данном определении эффективности оценка производится путем сопоставления полученных результатов и затрат на их достижение, которые включают временные, материальные и трудовые издержки.[[7]](#footnote-7)

В рамках смежных дисциплин “эффективность” понимается как результативность деятельности, степень оптимальности использования материальных, финансовых и трудовых ресурсов.[[8]](#footnote-8)

Таким образом, эффективность – это результативность деятельности. Экономическую эффективность государственных закупок можно рассматриваеть как “интегральный показатель эффективности на разных уровнях системы государственных и муниципальных закупок, как синергетический результат взаимодействия всех институтов и механизмов данной системы”.[[9]](#footnote-9) Данная трактовка эффективности подразумевает суммарную эффективность деятельности на стадии планирования закупок, стадии размещения заказа и на этапе исполнения контракта и приемки результатов.

### 1.1.2 Типология контрактов

Решение о типе контракта и способе закупки, а также о критериях оценки конкурсных заявок (в случае проведения конкурса), подготовке всей необходимой документации и о формировании органов управления процедурой проведения закупки (часто такие органы создаются до принятия решения о конкретной закупке) принимается на этапе планирования закупок после принятия решения о предмете закупок, его объеме, качественных характеристиках и времени поставки, изучения рыночной конъюнктуры по выбранному объекту закупки и расчета начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) (далее – начальная цена контракта).

Предметы закупок делятся на следующие категории: работы, товары и услуги. Предметы закупок различаются по сложности, которая зависит, в том числе, от динамики рыночной конъюнктуры на закупаемые товары, работы или услуги и длительности срока, на который заключается контракт. Кроме того, цены контракта в связи с недостаточностью информации или в связи со сложностью характеристик предмета закупки.

Согласно Статье 19 Федерального закона №94-ФЗ, заказчик вправе самостоятельно осуществить расчеты начальной максимальной цены контракта на основании данных государственной статистической отчетности, официального сайта, реестра контрактов, информации о ценах производителей, общедоступной информации изучения рынка, иной информации, а также заказчик может опираться на данные исследования рынка, проведенного по инициативе самого заказчика.[[10]](#footnote-10)

Принимая во внимание различия в возможности достоверного определения начальной максимальной цены контракта, качественных характеристиках товара, объеме и сроках поставки, стоит уделить особое внимание типологии применяемых контрактов, так как различные типы контрактов позволяют учитывать специфику закупки различных групп продукции, а чем более детально будут прописаны условия договора и учтены особенности предмета закупки, а сам договор будет составлен ясным и прозрачным языком, исключающим двойное толкование, тем наиболее точно будут достигнуты планируемые цели.[[11]](#footnote-11)

В Российской Федерации под государственным или муниципальным контрактом понимается “договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд”.[[12]](#footnote-12)

Бюджетные учреждения, относящиеся к категории “иные заказчики” наряду с государственными и муниципальными заказчиками выступают субъектами государственных и муниципальных закупок.[[13]](#footnote-13) В отличие от государственных и муниципальных заказчиков, бюджетные учреждения по итогам проведения торгов или процедур без проведения торгов заключают договор бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.[[14]](#footnote-14) Существенных отличий, которые могли бы повлиять на результаты оценки эффективности контрактов, между государственными и муниципальными контрактами и договором бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг законодательством не предусмотрено, поэтому далее в работе государственный и муниципальный контракты и договор бюджетного учреждения будут именоваться понятием контракт.

Федеральный закон №94-ФЗ устанавливает твердость цены контракта, за исключением случаев заключения контракта с субъектами естественных монополий и долгосрочных контрактов (на срок более 3х лет) в случае существенного роста цен[[15]](#footnote-15), а также неизменность условий контракта ни по соглашению сторон ни в одностороннем порядке, включая условия, определяющие размер неустойки и порядок осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие их количества, комплектности, объема и качества.[[16]](#footnote-16)

Таким образом, в Российской Федерации по результатам закупочных процедур для государственных, муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений применяется единственный тип контракта – контракт с твердой ценой.

### 1.1.3 Критерии и показатели эффективности

Для оценки эффективности государственных и муниципальных закупок необходимо определить критерии эффективности, которые служат своеобразным инструментом оценки. Критерии эффективности должны содержаться в законодательных и иных нормативно-правовых документах, регулирующих сферу государственных и муниципальных закупок.

 В Федеральном законе №94-ФЗ четко не определен перечень критериев, которые следует применять при оценке эффективности закупочной деятельности, а само понятие “эффективность” встречается дважды в следующих контекстах: “эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования”[[17]](#footnote-17) и “энергетическая эффективность”.[[18]](#footnote-18) Принимая во внимание данный факт и учитывая определение экономической эффективности государсвтенных закупок, на которое опирается данная работа и которое было дано выше, можно заключить, что единственным критерием, на основе которого возможно сделать заключение об эффективности проводимых закупочных процедур, является показатель экономии бюджетных средств. При этом под эффективностью использования бюджетных средств понимается достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств.[[19]](#footnote-19)

Кроме того, Министерство экономики Российской Федерации выпустило Письмо от 2 июня 2000 г. № АС-751/4-605 “О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд” (т.е. данная методическая рекомендация была выпущена раньше, чем был принят Федеральный закон №94-ФЗ), согласно которому для оценки эффективности могут быть использованы два показателя: сокращение расхода бюджетных средств в результате проведения закупочных процедур и сравнительная эффективность.[[20]](#footnote-20)

1) Абсолютное сокращение расходов бюджетных средств по конкретному виду закупки вычисляется по формуле:

 С1 = Сп – Ск – З

где:

Сп – начальная максимальная цена контракта

Ск – стоимость заключенного контракта

З – затраты заказчика на организацию и проведение закупочных процедур

Относительное сокращение расходов бюджетных средств по конкретному виду закупки вычисляется по формуле:

С2 = (С1/Сп)\*100 %

Абсолютное сокращение расходов бюджетных средств в результате проведения заказчиком всех закупочных процедур в отчетном периоде вычисляется по формуле:

С1 = Собщ – Ск – Снк – З

где:

Собщ – общая стоимость всех предложений, выставленных заказчиком за отчетный период

Ск – общая стоимость заключенных контрактов

Снк – общая стоимость предложений заказчиков, которые не привели к заключению контрактов

З – затраты заказчика на организацию и проведение закупочных процедур

Относительное сокращение расходов бюджетных средств в результате проведения заказчиком всех закупочных процедур в отчетном периоде вычисляется по формуле:

С2 = (С1/(Сп – Снк))\*100%

2) Сравнительная эффективность проведения закупочных процедур может рассчитываться тремя способами:

путем сопоставления цены контракта со средней ценой закупаемой продукции, предложенной поставщиками

путем сопоставления цены контракта со среднерыночной ценой

путем сопоставления цены контракта с контрактной ценой аналогичной продукции, закупленной в предыдущий период

Абсолютная эффективность:

Э1 = (Цс – Цк)\*К

где:

Цс – цена закупаемой продукции, с которой сравнивается контрактная цена

Цк – контрактная цена товара по результатам закупочной процедуры

К – количество закупаемой продукции

Относительная эффективность:

Э2 = ((Цс – Цк)/Цк )\*100

Таким образом, эффективность государственных и муниципальных закупок Российской Федерации учитывала только критерий эффективности расходования бюджетных средств, и могла быть рассчитана на основании показателя сокращения бюджетных расходов на государственные и муниципальные закупки и показателя сравнительной эффективности, в основе которого также был заложен критерий экономии бюджетных средств.

Однако, такая оценка не всегда оказывается показательной в части соответствия требованиям конечного потребителя. По данным Росстата экономия бюджетных средств в 2006 г. составила около 107 млрд руб., в 2007 г. – около 167 млрд руб., а в 2008 г. – около 214 млрд руб.[[21]](#footnote-21) , тогда как потери от завышения цен при проведении государственных закупок за 2008 год были оценены в 364 млрд руб.[[22]](#footnote-22) Следовательно, выводы об эффективности государственных и муниципальных закупок, сделанные на основании размера экономии бюджетных средств затруднительно считать достоверными, так как отсутствуют четко декларированые официальные методики определения/обоснования начальной цены контракта. Как отмечает Талеров П.И. – доцент кафедры управления госзакупками Национального исследовательского университета – Высшая школа экономики, “в отчетности показатель денежной экономии маскирует серьезные недостатки финансово-хозяйственной деятельности, менеджмента закупок. Ведь в реальной ситуации, т. е. при правильном эффективном планировании, экономия не может постоянно наращиваться. Она должна стабилизироваться на некотором уровне, который в большей степени зависит от макроэкономических явлений”.[[23]](#footnote-23)

### 1.1.4 Условия для оценки эффективности системы государственных и муниципальных закупок

Объективные результаты оценки эффективности государственных и муниципальных закупок могут быть получены при помощи комплексного подхода, который сопряжен с определенными затратами и требует наличия следующих сведений:

* плановые показатели соответствующего бюджета и реально доведенные до исполнителей лимиты бюджетных обязательств;
* средний уровень цен на каждый вид закупаемой продукции (с учетом места и условий поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг; объема партии; условий оплаты; условий гарантийного обслуживания и т. д.);
* цены и иные существенные условия заключенных контрактов;
* потребительские свойства, качественные и технические характеристики закупленных товаров, работ и услуг;
* стоимость владения закупленным оборудованием, стоимость использования результатов выполненных работ и поставленных услуг;
* реальная трудоемкость выполнения процедур размещения заказов, количество и квалификация привлеченных к выполнению процедур размещения заказов специалистов
* затраты на обеспечение процесса размещения заказов и функционирование инфраструктуры системы размещения заказов.[[24]](#footnote-24)

Однако, данный перечень не является исчерпывающим. Так, например, при оценке эффективности закупок стоит также учитывать корректность выполнения закупочных процедур, уровень конкуренции на торгах, соблюдение сроков и степень удовлетворенности государственных нужд.

Положения законодательства РФ об информационном обеспечении размещения заказов обязывает заказчиков размещать сведения о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на официальном сайте государственных закупок www.zakupki.gov.ru. К числу данных сведений относятся: планы-графики размещения заказов; извещения о проведения закупочной процедуры с содержащимися в извещении сведениями; конкурсная документация; документация об аукционе; изменения, вносимые в извещение или документацию; протоколы, составляемые в ходе размещения заказа; информация о поступающих жалобах, включая информацию, содержащуюся в жалобе и решения, принятые по результатам рассмотрения этих жалоб.[[25]](#footnote-25)

Отсюда следует, что существующие законодательные нормы обеспечивают сбор информации, недостаточной для оценки эффективности. Существенным упущением действующего российского законодательства о закупках является отсутствие стадии контроля за исполнением контракта, на которой можно было бы получить информацию о фактических результатах проведения закупки. Согласно Федеральному закону №94-ФЗ, контролю подлежит соответствие закупочных процедур законодательству о государственных и муниципальных закупках, что не затрагивает исполнение контракта.

Резюмируя сложившуюся ситуацию в системе оценки эффективности государственных и муниципальных закупок, можно заключить, что на сегодняшний день существующее законодательство о закупках Российской Федерации обозначает понятие эффективности государственных и муниципальных закупок, но не содержит ясных критериев определения такой эффективности и не предлагает системы информационного обеспечения, которая позволяла бы производить соответствующую оценку эффективности.

## 1.2 Международный опыт

### 1.2.1 Определение эффективности в контексте государственных закупок

В данной работе под международным опытом построения системы государственных закупок будет подразумеваться опыт государственных закупок Соединенных Штатов Америки, опыт Европейского Союза и опыт международных финансовых институтов, так как перечисленные субъекты аккумулируют наиболее развитый опыт и относительно универсальные правила построения системы государственных закупок, и являются одними из передовых и наиболее эффективных примеров функционирования закупочных систем.

Согласно сложившейся международной практике, можно выделить следующие задачи системы государственных закупок: достижение эффективного соотношения цены и качества закупаемых товаров, работ и услуг; уничтожение коррупции и конфликта интересов; подотчетность; равные возможности и равное справедливое отношение ко всем участникам закупочных процедур; эффективное осуществление целей промышленной, социальной и экологической политик посредством закупочных механизмов; открытость рынков для иностранных поставщиков; эффективность системы государственных закупок.[[26]](#footnote-26) Стоит отметить, что значимость вышеперечисленных задач и их состав может варьироваться в различных системах государственных закупок, что объясняется различием подхода к закупкам и особенностями национальных систем государственных закупок.

Несмотря на различие национальных систем государственных закупок, основными задачами для них являются эффективность закупочного процесса и эффективное расходование бюджетных средств.[[27]](#footnote-27)

При этом под эффективностью принято понимать соотношение затрат и полученных результатов, которые измеряют степень достижения поставленных целей.[[28]](#footnote-28) Эффективность показывает результативность аллокации государственных ресурсов для достижения поставленных целей.

В отличие от российской практики государственных и муниципальных закупок, системы государственных закупок зарубежных стран анализируют эффективность процесса закупок с точки зрения достижения целей этих закупок, определенных национальным законодательством и документацией каждой конкретной закупки.

### 1.2.2 Критерии и показатели эффективности

Исходя из понимания эффективности в вышеупомянутом контексте, под покровительством Всемирного Банка и Сообщества OECD (Organisation for economic cooperation and development) по помощи в развитии закупок было разработано руководство по оценке системы государственных закупок.

 Данная методология оценки исходит из следующих критериев эффективности[[29]](#footnote-29):

* полнота и качество действующего законодательства о закупках;
* прозрачность закупочной системы
* принцип “value for money”, который подразумевает закупку товаров, работ или услуг точно требуемого качества и наличие уверенности в том, что лицо, с которым был заключен контракт, осуществит поставку товара, выполнение работ или услуг именно того качества и с теми характеристиками, которые необходимы заказчику (данный критерий не обязательно подразумевает под эффективностью заключение контракта по наименьшей цене).

Оценивая эффективность закупочной системы через призму вышеперечисленных критериев, методология Всемирного Банка и Сообщества OECD предлагает перечень показателей:

* законодательство о государственных закупках соответствует общепринятым стандартам и обязательствам
* сущность применяемых норм
* интегрированность системы государственных закупок в общую систему государственного управления
* наличие регулирующего органа
* наличие организационного потенциала развития
* эффективность закупочной практики
* функциональность рынка государственных закупок
* существование управления контрактом и системы разрешения споров
* наличие системы контроля и аудита закупок
* эффективность механизма обжалования
* степень доступа к информации
* этика и антикоррупционные меры.[[30]](#footnote-30)

Данные показатели содержат “подъиндикаторы”, оценка которых основана на скоринговом методе. Подробный перечень показателей представлен в Приложении 1.

В других методиках оценки встречаются отличные от вышеупомянутых формулировки критериев. Так, например, исследование Европейского банка реконструкции и развития выделяет следующие критерии оценки систем государственных закупок:

* простота – легкость в понимании и применении законодательства при его полноте;
* скорость – разумные временные рамки всех соответствующих процедур;
* издержки – прямые финансовые издержки, издержки на рабочую силу и непрямые издержки, возникающие вследствие неопределенности;
* определенность – уверенность в соблюдении процедур, применение критериев, прав и обязательств в той форме, в которой это определено законодательством;
* соответствие экономическому, социальному и политическому контекстам.[[31]](#footnote-31)

Рекомендованные данной методикой показатели эффективности делятся на три блока:

1. полнота процедур

1.1 подотчетность расходов государственного сектора – законодательные нормы должны способствовать подотчетности на всех этапах закупочного процесса;

1.2 согласованность закупочного процесса – законодательные нормы должны способствовать согласованности между закупочными функциями, прозрачностью государственной политики и соотношением цены-качество;

1.3 адекватный уровень прозрачности – государственные закупки должны быть публичными, прозрачными и объективными;

2. показатели результативности

2.1 честная конкуренция – законодательные нормы должны способствовать честной конкуренции и предотвращать любые проявления дискриминации, включая преференции товарам, работам, услугам национального происхождения;

2.2 эффективность процесса – закупочный процесс должен осуществляться профессионально в разумные временные сроки, формальные требования должны быть простыми и влечь за собой низкие издержки, законодательные нормы должны обеспечивать возможность конфиденциальной подачи заявки участником путем несложных процедур, не требующих существенных временных и материальных затрат, а также законодательство о закупках должно поощрять объединение лотов, если это возможно;

2.3 эффективность контрактов – подразумевает точность формулировок и эффективность издержек, точную и беспристрастную формулировку нужд заказчика, регламентированность на законодательном уровне случаев, когда заказчик вправе устанавливать выплату обеспечения исполнения контракта, суммы таких выплат, а также пордка управления контрактом;

2.4 пропорциональность – размер и содержание контракта должны отражать степень определенности условий, при которых заключается контракт, и должны быть согласованы с типом контракта и формальной процедурой закупки;

3. институциональные меры

3.1 универсальность – законодательство должны быть универсальным, понятным и охватывающим все контракты, учитывая обоснованные исключения;

3.2 стабильность – все заинтересованные лица должны четко понимать свою роль, права и обязанности;

3.3 гибкость – законодательство должно иметь определенную степень гибкости, чтобы иметь возможность приспосабливаться под меняющийся рынок;

3.4 правовая обеспеченность – легкость применения закона на практике.[[32]](#footnote-32)

Проведение комплексной оценки на основании рекомендованных показателей предполагает построение закупочной системы по принципу единого закупочного цикла, включающего три этапа закупочного процесса: планирование закупок, размещение заказа и исполнение контракта. Такой способ организации закупок носит название “контрактных систем”. Типичными чертами национальных контрактных систем является распространенность методик планирования обеспечения государственных нужд, мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов, процедур оценки результатов исполнения государственных контрактов, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами. Список функций национальных контрактных систем различается по странам. Так как данная работа сфокусирована на оценке эффективности контрактов, то далее рассмотрим те страны, в которых законодательно закреплены процедуры оценки результатов исполнения государственных контрактов, а именно – Великобритания, Соединенные Штаты Америки, Австралия.

### 1.2.3 Типология контрактов

Различные предметы закупки имеют разную степень риска на стадии исполнения контракта, связанного непосредственно с доставкой товаров и выполнением работ или услуг, а также риски, связанные с управлением котрактом. На степень риска влияет различная степень неопределенности на этапе заключения контракта, что обуславливает необходимость применения различной типологии контракта в зависимости от условий, при которых он заключается.

Наиболее полную типологию контрактов можно встретить в законодательстве о закупках Соединенных Штатов Америки. Данная типология различает контракты по двум основаниям: способ расчета с поставщиками товаров, работ или услуг и структура условий контракта.[[33]](#footnote-33)

В мировой практике часто применимой является дифференциация контрактов, основанная на различии в схемах расчета с поставщиками товаров, работ или услуг. Согласно данной типологии можно выделить:

1. контракты с фиксированной ценой – контракты, по которым поставщик обязуется выполнить поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг заранее определенного качества по заранее определенной и прописанной в контракте цене, при этом поставщик несет все риски, связанные с изменением издержек, что стимулирует его к снижению издержек и эффективному производству.

Контракты с фиксированной ценой делятся на:

* контракт с твердо фиксированной ценой, требующий поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по определенной цене, зафиксированной в момент, когда определился победитель, и не подлежащей корректировке. К преимуществам такого типа контракта относят поощрение поставщика к эффективности и экономии, что обуславливается полной ответственностью поставщика за изменение издержек по исполнению контракта, и минимальной необходимостью администрирования. Среди недостатков стоит отметить отсутствие гибкость и сложность изменения после того, как был выбран поставщик;
* контракт с фиксированной ценой и экономической корректировкой цены подразумевает возможность снижения или увеличения цены в случае возникновения непредвиденных обстоятельств вследствие изменения изначально определенных цен, в частности цен на средства производства, и колебания цен в течение времени исполнения контракта. Корректировка цен производится в рамках заранее определенных индексов цен. Данный тип контракта уменьшает риски поставщика и заказчика, связанные с волатильностью рынка, но при этом переносит часть рисков на заказчика и увеличивает административные издержки;
* поощрительный контракт с фиксированной ценой содержит ценовой потолок, намеченные издержки, намеченную прибыль и формулу корректировки прибыли на момент завершения (издержки или прибыль делятся заказчиком и поставщиком в установленной пропорции). Данный тип контракта поощряет поставщика к лучшей производительности и экономии, а прибыль поставщика имеет привязку к результатам исполнения контракта;
* контракт с фиксированной ценой с возможностью ее пересмотра определяет предельный уровень возможной корректировки в течение определенного периода времени. Данный тип контракта характерен для ситуаций, когда возможно определение только начальных расходов, а последующие издержки не могут быть посчитаны путем простого увеличения начальных расходов. Контракт элиминирует проблемы, связанные с непредвиденными расходами, обеспечивает безопасность заказчика и поставщика в ситуации неопределенности, позволяет привязать размер прибыли поставщика к эффективности, экономии и качеству выполненных действий. Одновременно, сложность администрирования такого контракта увеличивает издержки и требует наличия адекватной системы определения цен;
* контракт с фиксированной ценой за определенный уровень усилий используется в случае невозможности определения точного объема работы. К минусам данного контракта относится отсутствие гарантии того, что желаемый уровень усилий будет достигнут, а также сложность определения и измерения уровня усилий;

2. контракты с возмещением затрат – это контракты по которым поставщик обязуется приложить все возможные усилия для достижения установленных требований в рамках определенного контрактом количества. Среди контрактов с возмещением затрат выделяют:

* контракт с возмещением издержек обеспечивает выплату поставщику денежной суммы в размере произведенных затрат в заранее установленных рамках (не предусматривает выплату вознаграждения). Недостатками данного типа контракта являются сложность администрирования, отсутствие стимулов у поставщика к снижению издержек;
* контракт с разделением издержек предполагает разделение произведенных в ходе выполнения работ или услуг затрат между заказчиком и поставщиком. Такой контракт должен иметь четкие и измеряемые цели. К минусам контракта относят недостаточность стимулов у поставщика к снижению издержек, значительные административные издержки мониторинга, необходимость определения “потолка” издержек в момент заключения контракта и наличия обоснования ожидаемых издержек;
* контракт “издержки плюс” предусматривает покрытие всего объема издержек и выплату вознаграждения, размер которого определяется по формуле с целью стимулирования более эффективного выполнения заказа (в случае увеличения издержек размер вознаграждения падает, в случае уменьшения - растет). Бесспорным преимуществом является поощрение результативной экономии и эффективности;
* контракт “издержки плюс фиксированное вознаграждение” устанавливает фиксированный объем вознаграждения и оценку издержек;
* контракт “издержки плюс вознаграждение” покрывает издержки, устанавливает минимальный объем вознаграждения и размер вознаграждения, определяемый заказчиком и зависящий от результатов работы (если работа выполнена раньше срока или с завышением других показателей).

### 1.2.4 Методика оценки эффективности контрактов

#### 1.2.4.1 Великобритания

В Великобритании полномочиями по предварительной оценке необходимости размещения заказа и рисков, связанных с решением отраслевого органа исполнительной власти разместить государственный заказ, наделен уполномоченный орган государственной власти – Министерство государственной коммерци (Office of Government Commerce – OGC). Основным направлением деятельности OGC является проведение единой государственной политики в области государственного заказа, оказание отраслевым органам власти услуг по отбору проектов, сопровождения процесса размещения государственного заказа, управление контрактами, обоснование и мониторинг выполнения государственных контрактов, составление библиотеки контрактов и управление крупнейшими контрактами.[[34]](#footnote-34)

В качестве технологии мониторинга была разработана схема многоступенчатой фильтрации заказов до момента их утверждения (OGC Gateway process). Данная методика ориентирована на широкий круг программ и проектов и, в частности, применима к государственным контрактам.

В рамках методики каждый государственный контракт анализируется на всех этапах своего жизненного цикла: обоснование необходимости государственного контракта; стратегия снабжения; стратегия размещения; организационная схема исполнения государственных контрактов; проекты договоров, технических заданий; результаты этапов исполнения государственных контрактов; результаты исполнения государственных контрактов; результаты эксплуатации созданных объектов.[[35]](#footnote-35)

Процесс оценки включает три стадии – инициация, планирование и исследование, и продолжается 8 недель. Инициирование оценки осуществляется подачей владельцем проекта или программы “модели риска програмы”, включающей информацию о программе или проекте и присущий данной програме или проекту уровень риска, в Департамент инфраструктуры и планирования (Gateway unit, Department of Infrastructure and Planning). На стадии планирования определяется метод исследования, объект исследования, текущий статус программы или проекта, основные вопросы исследования, утверждение расписания проведения интервью со всеми вовлеченными сторонами. На каждом из этих этапов проводится собрание владельца проекта или программы, руководителя и представителей Департамента инфраструктуры и планирования для заключения договоренности по всем пунктам. Собрание на этапе планирования проводится примерно за две недели до начала исследования.[[36]](#footnote-36)

Процесс оценки разделен на пять независимых этапов плюс нулевой этап.

На нулевом этапе осуществляется исследование проекта совместно с ее учредительным проектом, что включает обзор планируемых результатов проекта и его целей, оценку соотношения целей и планируемых результатов, подтверждение того, что данный проект вносит вклад в общую стратегию агентства (в случае с государственным заказом – заказчика); проверку поддержки проекта со стороны всех заинтересованных лиц; проверку соответствия проекта общим целям государственной политики или целям государственных закупок; исследование проекта на предмет определения и управления рисками, включая внешние риски; проверка наличия достаточных финансовых и других ресурсов для осуществления проекта; оценка выполнения предписанных в ходе более ранних проверок действий.[[37]](#footnote-37)

1й этап – предварительная оценка. Целью данного этапа является выявление следующих фактов: объяснения проекта являются исчерпывающими; подтверждение того, что были получены надлежащие советы для идентификации и анализа потенциальных вариантов; анализ технико-экономического обоснования; интересы рынка были учтены; проверка того, что все риски были учтены и разработаны планы по управлению этими рисками; утверждение, что проект сможет достигнуть своих целей; подтверждение реалистичности, четкости и недвусмысленности спецификаций; возможные последствия, временные рамки и воздействие внешних источников были учтены; желаемые выгоды от реализации проекта четко определены, определены показатели их успеха и методы оценки; наличие планов для следующих этапов и их осуществимость; соответствие проекта целям программы; оценка выполнения предписанных в ходе более ранних проверок действий.[[38]](#footnote-38)

2й этап – готовность к рынку, включает: подтверждение того, что цели и желаемые результаты реализации проекта все еще соответствуют программе; подтверждение правильности и реалистичности выбранной стратегии; подтверждение наличия контроля над проектом и доступа к необходимым ресурсам; проверка возможностей поставщиков; подтверждение того, что используются правильные методики и инструменты оценки; подтверждение наличия планов управления рисками и того, что эти планы будут согласованны с поставщиками; для строительных проектов – подтверждение соответствия требованиям здоровья, безопасности и иным существенным требованиям; подтверждение наличия внутренних ресурсов достаточных для реализации следующих стадий проекта; подтверждение поддержки проекта вовлеченными сторонами; оценка выполнения предписанных в ходе более ранних проверок действий.[[39]](#footnote-39)

3й этап – инвестиционные решения, включает: подтверждение достоверности информации, полученной от потенциальных поставщиков; подтверждение того, что цели и желаемые результаты реализации проекта все еще соответствуют программе; проверка соблюдения всех законодательных и процедурных требований в ходе процесса закупки и оценки предложений; подтверждение того, что рекомендованный тип контракта или выбранный рамочный контракт подходит для достижения специфических результатов в установленные временные сроки в рамках выделенного бюджета и обеспечит оптимальное соотношение цены-качества; подтверждение поддержки проекта; подтверждение, что утвержденная схема поставки была применена; подтверждение того, что технический подтекст был учтен в условиях; оценка выполнения предписанных в ходе более ранних проверок действий.[[40]](#footnote-40)

4й этап – готовность к функционированию, включает: проверка правильности совершения текущей фазы контракта; подтверждение готовности всей необходимой документации; проверка возможности достижения первоначальных целей; проверка наличия процедур и процессов, способствующих долгосрочному успеху проекта; проверка того, что все необходимые тесты сделаны, и заказчик готов подтвердить реализацию; подтверждение управления сопутствующими рисками; проверка наличия системы контроля и управления проектом в процессе его реализации; подтверждение того, что все стороны согласовали намеченные планы; подтверждение того, что дефекты и незаконченные работы фиксированы и отслеживаются; проверка того, что учтен опыт для реализации будущих проектов; оценка выполнения предписанных в ходе более ранних проверок действий.[[41]](#footnote-41)

5й этап – достижение результата, включает: оценка реалистичности целей проекта; подтверждение существования потребности в дальнейших инвестициях; оценка степени достижения предполагаемых целей; оценка эффективности процесса управления контрактом; подтверждение наличия необходимых ресурсов для дальнейшего успешного управления контрактом; проверка того, не нарушили ли внесенные изменения условий поставки; оценка эффективности и достаточности текущих условий контракта для выполнения нужд, возможность подстройки контракта к меняющимся условиям; проверка продолжающегося совершенствования контракта с целью улучшения показателя соотношения цены и качества; проверка наличия планов по управлению контрактом, ведущих к его завершению; подтверждение наличия возможности отказа или нового проведения закупочных процедур.[[42]](#footnote-42)

В таблице 1 приведены критерии, используемые OGC для оценки эффективности.

Таблица 1

|  |  |
| --- | --- |
| Отвечает ли исполнитель заданным требованиям? | - Параметры меняются по мере изменения требований компании, они описаны в разделе «Управлениеизменениями» и отображаются в обновлении Соглашения об обслуживании- Поставщики проверяются по данным параметрам- Составляются планы на поставку товаров и оборудования на протяжении всего процесса реализации контракта- Оценивается степень выполнения поставленных целей- Оценивается удовлетворенность клиента и заинтересованных сторон результатами реализацииконтракта |
| Тестирование рынка | - Проводится детальный анализ деятельности, описанной в договоре- Проводится тестирование контракта Казначейством- Если методика бенчмаркинга не применяется, происходит ли постоянный анализ соотношения цены и качества? |
| Была ли проектная документация составлена во время,грамотно оформлена и сохранена до требуемого времени? | - Происходит ли постоянное повышение квалификации и обновление сотрудников компании?- Оформляется ли вся документация в сроки?- Определены ли лица, ответственные за оформление документации? |
| Анализ системы управления контрактом | - Происходит ли периодическая отчетность поставщика перед клиентом?- Обоснованно ли были внесены изменения в договор?- Анализируется система принятия решений- Задокументирован ли план реализации контракта?- Составляются ли отчеты о проделанной работе и сопоставляются ли ни с планируемыми результатами? |
| Существуют ли планы по непрерывному управлению контрактами? | - Планируется ли распределение ресурсов?- Распределены ли ключевые роли среди представителей компании-исполнителя?- Сохраняется ли система координации при изменении состава персонала?- Насколько просты и удобны системы передачи информации?- Использовались ли лучшие практики при подписанииконтракта? |
| Существует ли постоянная система управления рисками? | - Используется ли Реестр рисков и лучших практик при управлении контрактом?- Обновляются ли планы по мере необходимости?- Рассматриваются ли аспекты безопасности сотрудников? |
| Является ли управление изменениями эффективным? | - Происходит ли периодическое оценивание, вынесение предложений по изменению контракта?- Производятся ли прогнозные обзора чтобы проанализировать возможные изменения в контракте? |
| Эффективна ли система управления персоналом? | - Проводятся ли периодические совещания по процессу реализации и планированию исполнения контракта?- Развита ли коммуникация между всеми уровнями сотрудников в компаниях?- Подходит ли структура компании для реализации долгосрочного контракта?- Постоянно ли присутствует на месте исполнительныйперсонал? |
| Эффективны ли обучение и поддержка? | - Соответствует ли квалификация сотрудников занимаемым ими местам?- Доступны ли для экспертов системы повышения квалификации во время реализации контракта, если это требуется для его успешного завершения? |

\* Источник: Научно-исследовательская работа по теме «Теоретические основы совершенствования жизненного цикла обеспечения государственных нужд». Головщиский К.И., Беленький А.С., Кузнецова И.В., Сивашева Н.М. Москва, 2011.

Таким образом, система государственных закупок Великобритании предусматривает комплексный подход к мониторингу и оценке эффективности госдарственных контрактов, который основан на анализе контракта на протяжении всего жизненного цикла данного контракта, включая анализ возможных рисков и составление плана по управлению рисками, идентификацию ожидаемых результатов исполнения контракта и сопоставление результатов с целями конкретной закупки и целями программы, в рамках которой проводится закупка, анализ реалистичности параметров контракта и оценку эффективности и достаточности данных параметров для удовлетворения нужд заказчика. Такой подход делает большой акцент на сопутствующем управлении контрактом, а не на оценке ex-post, и закрепляет определенные нормы эффективности государственного контракта, что представляется вполне достаточным и довольно реалистичным в применении на практике для эффективного исполнения контракта.

В Российской Федерации при существующих законодательных нормах применение такого подхода невозможно. Оценка в данном подходе инкорпорирована в процесс уравления контрактом, и осуществляется постоянно на каждом этапе реализации контракта, «отфильтровывая» неэффективные элементы. Такой комплексный подход к управлению контрактами требует изменение порядка разработки, подписания и исполнения контракта, а также наличия условий для действенного и правильного администрирования данными процессами и наличие определенной степени гибкости контрактов.

#### 1.2.4.2 Австралия

Процесс эффективного управления контрактами в Австралии регламентирован Актом финансового управления и подотчетности 1997 (Financial Management and Accountability Act 1997), Актом содружества власти и частных компаний (Commonwealth Authority and Companies Act 1997), Рекомендациями по управлению контрактами, Рекомендациями главного исполнителя и Руководством по закупкам (Commonwealth Procurement Guideline).

Согласно вышеперечисленным документам, процесс эффективного управления контрактами включает 7 стадий: определение предмета закупки, выбор закупочной стратегии, разработка и составление тендерной документации, оценка заявок, принятие решения и реализация контракта, сопутствующий менеджмент, оценка реализации контракта. Первые 4 стадии являются предшествующими подписанию контракта. Они включают, в том числе, оценку выгод и издержек от реализации проекта, а также определение, оценку рисков и разработку плана по управлению рисками.[[43]](#footnote-43) Обзор процесса управления рисками представлен в Приложении 2.

Процесс непосредственного управления контрактом основывается на предыдущих оценках и имеет своей целью обеспечение поставки товаров, работ или услуг в установленные контрактом временные рамки, по установленной контрактом цене и требуемого качества и количества.

Стадией реализации контракта считается временной промежуток между моментом, когда определен поставщик, и моментом подписания контракта. На данном этапе происходит оглашение решения, при этом в обязательном порядке оповещаются победитель, проигравшие участники, персонал и другие заинтересованные лица; определение формы взаимодействия в рамках контракта, включая определение показателей оценки степени исполнения деятельности; решаются переходные вопросы, касающиеся обеспечения аллокации ресурсов, планирования непредвиденных обстоятельств, обсуждение требований к предмету закупки, обеспечения четкого понимания сторонами взаимных нужд и ожиданий, определение оставшихся правил контракта, обозначения всех заданий, которые необходимо выполнить и ответственности за их выполнение; составление плана ресурсного обеспечения, включая назначение ответственного менеджера, соответствующего требованиям относительно опыта, технических навыков, управленческих навыков, коммуникативных навыков и личных качеств, определение требуемых ресурсов, определение механизмов разрешения споров; оценка данного этапа с использованием скорингового метода для оценки удовлетворенности всех вовлеченных лиц данным этапом управления контракта.[[44]](#footnote-44)

Стадия “сопутствующего управления” контрактом начинается с момента его действия и заканчивается в момент истечения срока действия контракта. На стадии управления составляется договор качества услуг, в котором дается точное определение услуг в терминах измеримых характеристик, прописываются стандарты качества, количества и временные рамки, описание методики оценки результатов деятельности в соответствии с заявленными требованиями, основанной на системе управления результатами. Оценка результатов может производиться на основе количества поставленных товаров, скорости оборота, затратах, уровня удовлетворенности заказчика. В случае, если поставка предмета закупки разделена на несколько периодов, то можно производить оценку деятельности в каждом периоде, и сравнивать результаты каждого последующего периода с предыдущим, выявляя таким образом улучшение или ухудшение условий исполнения контракта. Важным составляющим этапа управления является составление отчетной документации, включающей отчет о результатах деятельности и предпринятых действий для устранения возникших в ходе осуществления контракта проблем.[[45]](#footnote-45)

Стадия оценки контракта включает оценку промежуточных и конечных результатов в сравнении с установленными в контракте требованиями, оценку эффективности контракта с точки зрения достижения целей государства и оценку эффективности с точки зрения полученных результатов всеми вовлеченными сторонами. Оценка основывается на скоринговом методе. Примеры показателей оценки контракта и показателей успешности реализации контракта приведены в таблице 2.

Таблица 2

|  |  |
| --- | --- |
| Показатели оценки контракта | Показатели успешности реализации контракта |
| 1. Текст контракта содержит оценку рисков2. В тексте контракта описаны действия одной стороны в случае неисполнения своих обязанностей другой стороной3. Оценены риски неэффективного управления контрактами4. В тексте контракта предвидены риски изменения требуемых средств и других условий исполнения контракта5. В тексте контракта описаны затраты6. В тексте контракта описан требуемый результат7. В тексте контракта описаны цели его реализации8. При составлении контракта заказчик руководствуется целями населения, бизнес-сообщества и управленческих кадров9. В тексте контракта описаны все возможные операции, планируемые в ходе реализации контракта10. В тексте контракта описаны права и обязанности сторон11. В тексте контракта описаны возможности привлечения публичных организаций12. В тексте контракта описаны процедуры мониторинга13. Все полномочия исполнителей и заказчиков распределены между различными людьми и закреплены в тексте контракта14. Текст контракта описывает процедуру сдачи отчетов исполнителя о проделанной работе15. В тексте контракта обозначена возможность или невозможность привлечения исполнителем субподрядчиков16. При привлечении субподрядчиков с заказчиком заключается дополнительный договор, содержащий всю значимую информацию о субподрядчике17. Описаны горизонтальные и вертикальные виды коммуникации между представителями обеих сторон18. Все действия, совершаемые в ходе исполнения контракта, должны быть иметь документационное обоснование в виде различных договоров, соглашений и иных документов19. В тексте контракта должен быть описан процесс разрешения споров между сторонами20. Процедура заключения контракта должна быть честной и прозрачной21. В тексте контракта должны быть прописаны возможности делегирования полномочий (финансовых обязательств и др.)22. При заключении контракта были соблюдены все законодательные аспекты. | 1. Показатель успешности реализации контракта2. Квалификация людей, исполняющих контракт, является достаточно высокой3. Процесс взаимодействия людей в ходе реализации контракта четко соответствует процессу коммуникации людей описанному в тексте контракта4. Руководством контрактов занимается высшее руководствоорганизации как со стороны Заказчика, так и со стороны Поставщика5. В ходе реализации контракта Поставщик предоставлял Заказчику периодическую отчетность за проделанную часть работы6. Руководство координирует исполнение контракта и дает значимые советы, улучшающие результаты исполнения контракта7. Оценивается степень достижения поставленных для контракта целей8. Оценивается степень удовлетворенности требования сторон, включая требования, возникшие в процессе реализации контракта9. Оценивается, насколько результат исполнения контракта соответствует качеству результата, обозначенного в тексте контракта10. Оценивается соблюдение сроков исполнения работ. |

\* Источник: Научно-исследовательская работа по теме «Теоретические основы совершенствования жизненного цикла обеспечения государственных нужд». Головщиский К.И., Беленький А.С., Кузнецова И.В., Сивашева Н.М. Москва, 2011.

Австралийская система государственных закупок устанавливает порядок управления контрактом, охватывающий весь закупочный процесс и включающий оценку рисков, оценку выгод и издержек, оценку полученных результатов, как конечных так и промежуточных, а также сопоставление полученных результатов с ожидаемыми. Этап оценки эффективности контракта основывается на анализе текста контракта и результатов реализации контракта по ряду показателей. Такой подход к оценке эффективности контракта возможно частично реализовать при существующих правилах организации процесса государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, так как анализ текста контракта не требует дополнительных адинистративных ресурсов и детальной информации о стадии управления и исполнения контракта. При этом анализ эффективности текста контракта по заранее определенным критериям эффективности может значительно повысить результативность деятльности.

#### 1.2.4.3 Соединенные Штаты Америки

Процесс управления контрактами, включая мониторинг государственных контрактов, в Соединенных Штатах Америки это деятельность государственных должностных лиц, осуществляемая после заключения контракта, для того, чтобы способствовать соблюдению условий и требований контракта заказчиком и поставщиком. Лицом, несущим персональную ответственность за мониторинг исполнения контрактов, обеспечение исполнения контрактов и закрытие контрактов является контрактный офицер.[[46]](#footnote-46) При этом деятельность по управления контрактами может различаться от случая к случаю в зависимости от природы предмета закупки, типа контракта, а также опыта вовлеченных сторон. Она может варьироваться от минимального управления – приемка результатов и расчет с подрядчиком, до активного управления – аудита контракта на протяжении всего срока действия.[[47]](#footnote-47)

Процесс управления начинается с коммуникации подрядчика и заказчика после выбора подрядчика по итогам закупочных процедур. На этой стадии разъясняются ожидания заказчика относительно условий контракта, состав персонала и его обязанности в управлении контрактом, специальные положения контракта, процедуры мониторинга и оценки результативности, а также порядок оплаты.

Завершающей стадией является мониторинг и оценка эффективности исполнения контракта, по результатам которой составляются отчеты о результативности деятельности подрядчика. Оценка проводится органами государственной власти, исходя из экономических интересов, аспектов окружающий среды и социальных аспектов.[[48]](#footnote-48)

Широко распространенной методикой оценки является бенчмаркинг – использование лучших практик с целью повышения эффективности текущего контракта. Бенчмаркинг опирается на централизованные списки поставщиков, которые содержат информацию об успешности их прошлой деятельности, и включает две стадии: оценку и сопоставление.[[49]](#footnote-49) Показатели оценки перечислены в таблице 3.

Таблица 3

|  |  |
| --- | --- |
| Показатель оценки | Сфера оценки |
| 1. Выводы о финансовой эффективности делаются на основе финансовой отчетности2. Работа сделана в соответствии с планом или же есть серьезные причины для отклонения от плана3. Работа сделана в соответствии со всеми необходимыми стандартами4. Результаты оформлены в требуемом виде и в требуемый срок, исходя из правил финансовой отчетности5. По результатам исполнения этапов контрактов отправляется письменный ответ6. Оценка финансовой отчетности отражает результаты аудита7. Контракт содержит этапы исполнения контракта8. Этапы контракта исполняются9. Контакт подразумевает контроль качества10. В ходе выполнения работы формируются временные выводы о проделанной работе11. Правовая и юридическая чистота контракта12. Контракт подразумевает какие-либо формы отчетности поставщика перед заказчиком | Финансовый аудитЭкономический аудит и оценка эффективности |

\* Источник: Научно-исследовательская работа по теме «Теоретические основы совершенствования жизненного цикла обеспечения государственных нужд». Головщиский К.И., Беленький А.С., Кузнецова И.В., Сивашева Н.М. Москва, 2011.

Отчет об оценке включает ранжирование результатов деятельности по следующим показателям (степени оценки данных показателей представлены в Приложении 3):

1. техническая эффективность – качество товаров, работ, услуг

2. контроль издержек

3. временные рамки

4. квалификация подрядчика.[[50]](#footnote-50)

Федеральная контрактная система Соединеных Штатов Америки является одной из наиболее эффективных систем организации государственных закупок, что позводяет сделать вывод об эффективности ее отдельных элементов, а именно – процесса управления контрактами. Процесс управления контрактами в системе государственных закупок Соединенных Штатов Америки охватывает этап исполнения контракта и приемки результатов и преследует цель точного соблюдения условий контракта. Завершающей стадией данного процесса является оценка эффективности исполнения контракта по ряду показателей и сопоставление полученных результатов с лучшими практиками. Такой подход позволяет производить достоверную оценку результатов исполнения контракта, а также совершенствовать типовые формы контрактов и порядок мониторинга исполнения контрактов в случае обнаружения возможности для повышения эффективности.

Таким оразом, можно заключить, что механизмы контроля исполнения контрактов, процедуры приемки и оценки результатов закупочной системы Соединенных Штатов будут являться практически полезными элементами для системы государственных закупок РФ, так как в настоящее время в закупочной системе РФ отсутствуют условия и возможность для проведения оценки эффективности исполнения контрактов. Но, необходимо отметить, что внедрение данных механизмов потребует реорганизации существующей системы с определением новых уполномоченных на осуществление контроля органов, что приведет к увеличению административных издержек, связанных с размещением государственного и муниципального заказа.

Как видно из выше сказанного, системы эффективного управления контрактами имеют общие черты в различных странах. Во-первых, процесс управления контрактами в разных странах преследует общие цели. Во-вторых, данный процесс представляет собой комплексный процесс, охватывающий весь закупочный цикл и состоящий из схожих этапов. И в третьих, процесс управления контрактами в обязательном порядке принимает во внимание оценку рисков и план по управлению рисками. Так как различным предметам закупки присуща разная степень риска, зависящая, в частности, от условий неопределенности, при которых заключается контракт, то и эффективность контракта в разных условиях будет отличаться. Это объясняет применение в международной практике разных типов контрактов в зависимости от требований конкретной закупки.

В Российской Федерации единственно возможным типом контракта является контракт с твердой ценой, а критерием эффективности такого контракта – критерий эффективности расходования бюджетных средств. При этом законодательством о закупках не регламентирован порядок информационного обеспечения, достаточный для проведения полноценной оценки эффективности исполнения контрактов. Поэтому в целях оценки и, как следствие, принятия мер по повышению эффективности государственных закупок РФ представляется целесообразным внедрение процедуры оценки эффективности исполнения контракта, основываясь на опыте успешного функционирования закупочных систем зарубежных стран. Отсутствие законодательного регулирования этапа исполнения и приемки результатов контракта затрудняет применимость процедур оценки эффективности исполнения контракта, рассмотренных в качестве международного опыта. Реализация данных процедур требует изменения системы организации государственных и муниципальных закупок, исходя из учета этапов планирования, реализации, исполнения и приемки результатов контракта.

# 2. Анализ эффективности контрактов

## 2.1 Критерии оценки эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд

В качестве критериев оценки эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, могут быть выбраны следующие:

* соответствие потребностям заказчика
* полнота контракта, подразумевающая наличие в тексте контракта четкого определение предмета закупки с отнесением его к категории товаров, работ или услуг, ясных и понятных требований к предмету закупки, срока действия контракта, прав и обязанностей сторон, конечного результата реализации контракта, порядка приемки поставляемых товаров, выполняемых работ и услуг, правил разрешения возникающих разногласий, санкций за нарушение условий контракта, возможности привлечения субподрядчика и правила взаимодействия с ними
* экономическая эффективность (с учетом затрат на обслуживание и т. д. и всех внесенных корректировок), понимаемая как использование минимально возможного уровня финансовых ресурсов для закупки необходимого объема товаров, работ и услуг

## 2.2 Описание показателей, используемых при оценке эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для гос и мун нужд

Показатели эффективности должны соответствовать ряду критериев для того, чтобы быть полезными и эффективными для анализа существующей системы государственных и муниципальных закупок. С целью выявления наиболее подходящих показателей эффективности сначала рассмотрим данные критерии.

Во-первых, показатели должны быть релевантными для каждой организации. Одним из способов определения релевантных показателей является соотнесение показателей с целями и задачами организации или определенной сферы ее деятельности.

Во-вторых, показатели должны иметь ясное и понятное определение чтобы обеспечить сбор необходимой информации и честное сравнение. Неясные определения могут вести к проблемам при сборе информации и неправильной интерпретации данных.

В-третьих, показатели должны быть обоснованы. Показатели должны быть рассчитаны на основе информации, подлинность которой может быть подтверждена.

В-четвертых, показатели должны быть экономически обоснованны. Необходимо наличие баланса между издержками, произведенными на сбор данных и расчет показателей, и полезностью данных показателей. Поэтому по возможности нужно конструировать показатели на основе уже имеющейся информации.

В-пятых, показатели должны обладать следующими характеристиками: отсутствие двойной интерпретации показателей, чувствительность к изменениям, статистическая валидность, разумные временные рамки сбора информации.[[51]](#footnote-51)

С учетом вышеописанных критериев и особенностей действующего законодательства представляется целесообразным выбрать следующие показатели эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд:

1. тип контракта

2. показатели эффективности условий, предусмотренных контрактом

- четкость формулировки требований к предмету закупки

 - отсутствие явного описания характеристик продукции, соответствующих определенному торговому наименованию

 - наличие в тексте контракта технических характеристик, свойств и качества предмета закупки

 - условия контракта учитывают риски, присущие данной группе продукции

 - наличие в тексте контракта информации касательно гарантийного срока обслуживания, объема работ по гарантийному обслуживанию и времени, в течение которого они должны быть осуществлены

 - разбивка процесса исполнения контракта на несколько этапов

 - точное обозначение сроков этапов исполнения контракта

 - в тексте контракта описан процесс проведения финансовых операций между поставщиком и заказчиком

 - в тексте контракта указана полная стоимость предмета закупки

 - в тексте контракта указан размер обеспечения исполнения контракта

 - в тексте контракта указан размер аванса в случае, если контракт предусматривает выплату аванса

 - наличие в тексте контракта описания авторских прав

 - наличие в тексте контракта описания конечного результата реализации контракта

 - в контракте подробно описан порядок приемки товаров, работ и услуг

 - наличие в тексте четкого описания прав и обязанностей сторон

 - наличие в тексте контракта условий, определяющих возможность привлечения субподрядчика

 - наличие в тексте контракта ответственности сторон за нарушение условий контракта

 - наличие в тексте контракта описания порядка разрешения возникающих разногласий

 - наличие в тексте контракта условий расторжения контракта

 - в тексте контракта указан срок действия контракта

 - наличие в тексте контракта требований к каналам передачи информации в процессе реализации контракта

 - в тексте контракта описана процедура мониторинга исполнения контракта

3. показатель эффективности цены контракта

 - сравнение среднерыночной цены на аналогичные товары, работы, услуги с ценой контракта

(цена контракта / среднерыноочная цена) \* 100%

Контракт будет считаться эффективным, если цена контракта ниже среднерыночного уровня цен на аналогичные товары, работы, услуги или примерно равна. В случае, если цена контракта превышает среднерыночную, но не более чем на 5%, то контракт считается умеренно эффективным. При превышении цены более чем на 5% контракт признается неэффективным.[[52]](#footnote-52)

4. показатель соответствия закупаемых товаров, работ, услуг требованиям качества

5. показатель соответствия сроков поставки

6. степень удовлетворения конечного потребителя.

Все вышеперечисленные показатели можно ранжировать по пятибалльной шкале, где:

1 - отсутствует в контракте / неудовлетворительно

2 - упомянуто в контракте / крайне удовлетворительный

3 - присутствует в контракте, но не детально описано/удовлетворительно

4 - четко прописаны все условия / хорошо

5 - все условия прописаны предельно детально и четко, конечный результат превзошел планируемый / очень хорошо.

На основе выделенных критериев и показателей можно произвести оценку степени достижения целей закупки; проанализировать текст контракта, полнота которого является неотъемлемым условием максимального достижения планируемых целей; оценку степени соблюдения условий контракта; оценку экономической эффективности закупки. Эффективность перечисленных параметров в совокупности определяет эффективность исполнения контракта.

Таким образом, при помощи данных показателей можно проранжировать заключенные контракты по различным группам продукции и исследовать полученные данные на предмет наличия дифференциации степени эффективности исполнения контракта с жесткой ценой в случаях, когда объекты закупок различны. Подобное исследование в данной работе ограничивается анализом текста контракта и сравнением цены контракта со среднерыночной ценой на аналогичные товары, работы, услуги в связи с отсутствием достаточных данных о ходе исполнения и приемки результатов контракта.

Так как оценка эффективности контрактов включает показатель учета рисков, присущих каждой конкретной группе закупаемых товаров, работ, услуг, то вначале будет произведен анализ основных рисков, присущих выбранным группам продукции, а затем будет произведена оценка эффективности контрактов по определенным группам продукции в соответствии с предлагаемыми критериями.

# 3. Оценка эффективности контрактов по определенным группам продукции

## 3.1 Риски, характерные для государственных и муниципальных контрактов

В общем случае риски, возникающие на стадии исполнения контракта, ассоциируются с проблемами соответствия необходимым требованиям качества, объема и сроков поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг, а также риски изменения издержек на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг.[[53]](#footnote-53)

Причинами рисков могут являться:

1. на этапе разработки годового плана закупок – неточное определение нужд заказчика вследствие недостатка коммуникации между отделами или сложности точной формулировки; поверхностная оценка стоимости контракта без учета всех возможных издержек; переоценка стоимости контракта с целью поощрения определенных поставщиков;

2. на этапе разработки документации – определение нечетких спецификаций или отсутствие указания предусмотренного уровня результативности; определение общих положений, которые не учитывают специфики нужд заказчика и объекта контракта; установка минимальных квалификационных требований; отсутствие четких и объективных критериев отбора победителя;

3. на этапе определения условий контракта – отсутствие мониторинга системы для определения издержек, уровня качества и временных рамок контракта;

4. на этапе исполнения контракта – отсутствие контроля за соблюдением условий контракта в части качества, издержек и временных рамок;

5. на этапе оценки – отсутствие анализа степени достижения ожидаемого результата.[[54]](#footnote-54)

Кроме того, контракты по различным видам закупаемой продукции могут обладать характерными для каждой группы продукции рисками, обусловленными:

* типом, географией и масштабом проекта
* распределением рисков между заказчиком и подрядчиком
* распределением ответственности
* порядком взаимодействия
* ситуацией на рынке
* временными ограничениями
* существующими организационными и материальными ресурсами заказчика.[[55]](#footnote-55)

Далее рассмотрим риски, присущие государственным контрактам, по определенным группам закупаемых товаров, работ и услуг.

## 3.2 Закупка строительных работ

С целью определения проблемных областей, с которыми сталкиваются заказчики на этапе исполнения контракта на выполнение строительных работ, были проанализированы находящиеся на официальном сайте государственных закупок РФ сведения о строительных контрактах (за исключением контрактов на выполнение проектных и изыскательных работ), заключенных одним заказчиком за период действия Федерального закона №94-ФЗ. В качестве объекта исследования были выбраны контракты одного заказчика – Комитет по строительству города Санкт-Петербурга – в целях статистической наглядности полученных результатов.

В результате проведенного исследования было выявлено, что в период с 2007 по 2012 гг. Комитетом по строительству города Санкт-Петербурга было заключено 222 строительных контракта на общую сумму 113356310309,48 руб., из которых 81 контракт не был выполнен или был выполнен ненадлежащим образом.

41 контракт был задержан по срокам сдачи строительных работ. 41 контракт находится в стадии исполнения и планируется сдать в 2013 г. Строительные работы по 100 контрактам были завершены вовремя.

40 контрактов на сумму 11195379541,1 руб. были расторгнуты по следующим основаниям:

* по соглашению сторон
* решением суда о признании недействительности сделки
* вследствие существенного изменения обстоятельств
* решением суда в результате нарушения сроков сдачи строительных работ
* в одностороннем порядке
* выполнение обязательств с экономией.

В результате расторжения контрактов заказчик выплатил подрядчикам, с которыми были расторгнуты контракты 3617483865,34 руб., что составляет 32,3% от общей стоимости расторгнутых контрактов. При этом в результате завершения работ с экономией было съэкономлено 54340258,56 руб., что составляет 0,48% от общей стоимости расторгнутых контрактов.

Показательным для целей проводимого исследования является контракт на выполнение работ по завершению проектирования и строительства объекта «Проектирование и строительство футбольного стадиона в западной части Крестовского острова с разборкой существующих конструкций стадиона им. Кирова», заключенный в 2008 г. с ЗАО «Инжиниринговая корпорация «Трансстрой» на сумму 13042013600 руб. ЗАО «Трансстрой» явился вторым подрядчиком по данному проекту. Первоначально цена контракта на проектировку и строительство стадиона составляла 6,6 млрд руб., а подрядчиком выступал ООО «Авант».[[56]](#footnote-56) Позднее, после того как «Авант» спроектировал стадион согласно техническому заданию, выданному заказчиком, было выявлено существенное превышение объемов строительных работ по сравнению с планируемыми и, соответственно, изменение цены. При таком существенном изменении условий контракта заказчик не мог продлить государстенный контракт и контракт был расторгнут.

В 2001 г. в контракт с ЗАО «Трансстрой» были внесены изменения об увеличении цены контракта на 9530877074 руб. Цена контракта составила 22572890674 руб. Причиной увеличения выступило изменение требований международной футбольной организации ФИФА отосительно качества стадионов, системы их безопасности и уровню комфорта.

Таким образом, первоначальная цена контракта на проектировку и строительство стадиона на Крестовском изменилась в 3,5 раза.

На основе проведенного анализа было выявлено, что при закупке работ, связанных со строительной деятельностью, возможно возникновение следующих рисков:

* риск неисполнения или ненадлежащего исполнения государственных контрактов, включающий в себя риск низкого качества строительства, срыв сроков поставки, необоснованое удорожание строительства
* риск обоснованного удорожания строительства
* риск изменения необходимого объема работ.

Кроме того со строительной деятельности ассоциируются риски:

* риск возникновения непредвиденных событий, которые способны нанести вред возводимому строительному объекту
* риск нанесения ущерба, хищения или уничтожения строительной техники, сооружений, временных построек, находящихся на строительной площадке
* риск выхода из строя строительной техники
* риск обнаружения дефектов в строительном объекте в период гарантийной эксплуатации
* риск причинения вреда третьим лицам и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте
* риск нанесения ущерба или потери строительных материалов в процессе перевозки
* риски, связанные со здоровьем и трудоспособностью работников.[[57]](#footnote-57)

Данные риски требуют предварительной оценки и принятия мер, позволяющих снизить возможность их реализации. К таким мерам могут быть отнесены различные виды страхования, а также «гибкие» условия контракта.

Под гибкими условиями контракта подразумевается возможность изменения объемов работ, а также выполнение дополнительных работ (в случае обоснования их реальной необходимости, например, если в процессе исполнения контракта устанавливается, что невозможно сдать объект строительства в эксплуатацию без проведения дополнительных работ); подбор типа контракта (порядка ценообразования) исходя из необходимости стимулирования подрядчика, а также степени определенности на момент заключения контракта.

### 3.2.1 Оценка эффективности строительных контрактов в соответствии с предлагаемыми критериями

Для оценки эффективности контрактов в соответствии с предложенными критериями были выбраны контракты на выполнение работ по строительству, заключенные Комитетом по строительству города Санкт-Петербурга.

В связи с тем, что на официальном сайте государственных закупок в большинстве случаев тексты заключенных государственных контрактов не опубликованы, для целей работы (в данном разделе и далее) используются тексты проектов соответствующих контрактов.

В ходе исследования было выявлено, что текст проекта контракта на выполнение работ по строительству является универсальным, а некоторые различия в положениях контракта возможны в силу отличия набора строительных работ. В данной части представлен анализ текста контракта, выбранного случайным образом из списка строительных контрактов, работы по которым предполагалось завершить к настоящему моменту. Данный контракт был заключен между Комитетом по строительству города Санкт-Петербурга и ООО «УИМП-ИНВЕСТ» 21.06.2011 на сумму 250058443,58 руб (срок исполнения контракта – ноябрь 2012). Данные по оценке контракта представлены в Таблице 4.

Таблица 4. Контракт на выполнение работ по строительству

|  |  |
| --- | --- |
| **Наименование показателей** | **Значение показателя** |
| тип контракта | контракт с твердой ценой |
| контрактные характеристики* четкость формулировки требований к предмету закупки
* отсутствие явного описания характеристик продукции, соответствующих определенному торговому наименованию
* наличие в тексте контракта технических характеристик, свойств и качества предмета закупки
* условия контракта учитывают риски, присущие данной группе продукции
* наличие в тексте контракта информации касательно гарантийных обязательств
* разбивка процесса исполнения контракта на несколько этапов
* точное обозначение сроков этапов исполнения контракта
* в тексте контракта описан процесс проведения финансовых операций между поставщиком и заказчиком
* в тексте контракта указана полная стоимость предмета закупки
* в тексте контракта указан размер обеспечения исполнения контракта
* в тексте контракта указан размер аванса в случае, если контракт предусматривает выплату аванса
* наличие в тексте контракта описания авторских прав
* наличие в тексте контракта описания конечного результата реализации контракта
* в контракте подробно описан порядок приемки товаров, работ и услуг
* наличие в тексте четкого описания прав и обязанностей сторон
* наличие в тексте контракта условий, определяющих возможность привлечения субподрядчика
* наличие в тексте контракта ответственности сторон за нарушение условий контракта
* наличие в тексте контракта описания порядка разрешения возникающих разногласий
* наличие в тексте контракта условий расторжения контракта
* в тексте контракта указан срок действия контракта
* наличие в тексте контракта требований к каналам передачи информации в процессе реализации контракта
* в тексте контракта описана процедура мониторинга исполнения контракта
 | 44433223441313412 (одностороння ответственность – ответственность подрядчика)34422 |
| показатель эффективности цены контракта * сравнение среднерыночной цены на аналогичные товары, работы, услуги с ценой контракта[[58]](#footnote-58)
 | 4 |
| показатель соответствия закупаемых товаров, работ, услуг требованиям качества |  соответствует |
| показатель соответствия сроков поставки | 1 |
| **Средний балл** | 2,8 |

## 3.3 Закупка горюче-смазочных материалов

При исследовании контрактов на поставку ГСМ на предмет наличия характерных для данной группы продукции рисков в качестве объекта исследования были выбраны закупки Главного командования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые были произведены в период с 2011 по 2013 гг. В течение данного периода времени было заключено 63 контракта на поставку горюче-смазочных материалов на общую сумму 2741817792,89 руб., исполнение которых было совершено в срок.

Соответственно, проблема ненадлежащего исполнения или неисполнения контрактов на поставку ГСМ не является достаточно распространенной.

В контрактах на поставку горюче-смазочных материалов значительная степень риска приходится на изменение рыночной конъюнктуры. С начала 2000х годов наблюдалась различная динамика цен на горюче-смазочные материалы с преобладанием тенденции к росту. [[59]](#footnote-59)

Нестабильность цен на ГСМ может порождать неэффективность цены контракта. Во-первых, цена на ГСМ на дату поставки по сравнению с ценой на дату проведения торгов может понизиться, что приведет к закупке ГСМ по фактически завышенным ценам. Во-вторых, цена на ГСМ на дату поставки по сравнению с ценой на дату проведения торгов может повыситься, что вероятно также приведет к закупке ГСМ по завышенным ценам вследствие того, что поставщик заложит риски повышения цены на ГСМ в цену контракта.

В качестве примера рассмотрим цены, по которым был заключен контракт на поставку бензина автомобильного “Регуляр-92” Главным командованием внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Данная закупка была осуществлена в форме открытого аукциона в электронной форме. Аукцион проводился 25 января 2013. На эту дату оптовая цена на бензин марки “Регуляр-92” составляла в среднем по России 29915 руб./т.[[60]](#footnote-60)

Контракт был заключен 5 февраля 2013 г., а поставка бензина должна была быть осуществлена до 1 апреля 2013. На начало февраля оптовая цена на бензин марки “Регуляр-92” составляла в среднем по России 30604 руб./т.[[61]](#footnote-61) На конец февраля цена на аналогичный вид топлива составила 30691 руб./т.[[62]](#footnote-62) Иными словами, в феврале была намечена тенденция к росту оптовых цен на бензин.

Тем не менее, на 1 апреля оптовая цена на бензин была равна 29981 руб./т.[[63]](#footnote-63)

Контракт был заключен на сумму 40976481,78 руб., исходя из расчета 32511,62 руб./т (объем поставки: 1260,32 т).

Соответственно, переплата за одну тонну равна 2530,62 руб., а фактическая цена поставки в полном объеме равна 37787090,78 руб.

(40976481,78 / 37787090,78)\*100% = 108,4% что означает превышение цены контракта среднрыночной цены более чем на 8% и, следовательно, неэффективность контракта (согласно ч.2 п.2 данной работы).

Таким образом, можно сделать вывод, что основным риском, присущим контрактам на поставку ГСМ является изменение оптовой цены на закупаемый товар вследствие динамичности цен на бензин. Данная проблема может быть решена путем применения других типов контрактов для закупки горюче-смазочных материалов (дифференцируемых по принципу образования цены контракта). Однако, стоит учитывать срок действия контракта, так как в случае, когда контракт исполняется в течение нескольких дней, следующих за днем заключения контракта, риск изменения цены стремится к нулю, а административные издержки, связанные со сложными типами контрактов становятся неоправданными.

### 3.3.1 Оценка эффективности контрактов на закупку ГСМ в соответствии с предлагаемыми критериями

В целях оценки эффективности контрактов на поставку горюче-смазочных материалов (ГСМ) были исследованы закупки Главного командования внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации. В данном разделе в Таблице 5 приведен пример оценки эффективности контракта по предложенным критериям на поставку ГСМ, заключенный между Главным командованием внутренних войск Министерства внутренних дел РФ и ООО “Промтехресурс” 05.02.2013 на сумму 40976481,78 руб (срок исполнения контракта – 1 апреля 2013).

Таблица 5. Контракт на поставку ГСМ

|  |  |
| --- | --- |
| **Наименование показателей** | **Количество баллов** |
| тип контракта | контракт с твердой ценой |
| контрактные характеристики* четкость формулировки требований к предмету закупки
* отсутствие явного описания характеристик продукции, соответствующих определенному торговому наименованию
* наличие в тексте контракта технических характеристик, свойств и качества предмета закупки
* условия контракта учитывают риски, присущие данной группе продукции
* наличие в тексте контракта информации касательно гарантийных обязательств
* разбивка процесса исполнения контракта на несколько этапов
* точное обозначение сроков этапов исполнения контракта
* в тексте контракта описан процесс проведения финансовых операций между поставщиком и заказчиком
* в тексте контракта указана полная стоимость предмета закупки
* в тексте контракта указан размер аванса в случае, если контракт предусматривает выплату аванса
* наличие в тексте контракта описания авторских прав
* наличие в тексте контракта описания конечного результата реализации контракта
* в контракте подробно описан порядок приемки товаров, работ и услуг
* наличие в тексте четкого описания прав и обязанностей сторон
* наличие в тексте контракта условий, определяющих возможность привлечения субподрядчика
* наличие в тексте контракта ответственности сторон за нарушение условий контракта
* наличие в тексте контракта описания порядка разрешения возникающих разногласий
* наличие в тексте контракта условий расторжения контракта
* в тексте контракта указан срок действия контракта
* наличие в тексте контракта требований к каналам передачи информации в процессе реализации контракта
* в тексте контракта описана процедура мониторинга исполнения контракта
 | 442122334\_ \_ \_\_ \_ \_1313433111 |
| показатели эффективности цены контракта* сравнение среднерыночной цены на аналогичные товары, работы, услуги с ценой контракта[[64]](#footnote-64)
 | 1 |
| показатель соответствия закупаемых товаров, работ, услуг требованиям качества | соответствует |
| показатель соответствия сроков поставки | 4 |
| **Средний балл** | 2,4 |

\* \_ \_ \_ означает, что в данном случае показатель нерелевантен

## 3.4 Закупка оргтехники и канцелярских товаров

В случае с закупкой оргтехники и канцелярских товаров также были проанализированы находящиеся на официальном сайте государственных закупок РФ сведения о контрактах на поставку оргтехники и канцелярских товаров, заключенных одним заказчиком за период действия Федерального закона №94-ФЗ.

В качестве объекта исследования были выбраны закупки Федерального казначейства РФ.

В результате исследования было установлено, что в период с 2008 по 2012 гг. было заключено 43 контракта на поставку оргтехники и канцелярских товаров на общую сумму 64083784,89 руб. Из заключенных контрактов 23 контракта на сумму 38270482,74 руб. не были выполнены в срок, что означает ненадлежащее исполнение 59,7% контрактов от общей суммы заключенных контрактов.

Соответсвенно при закупке канцелярских товаров и оргтехники основным риском является риск срыва сроков поставки. Также возможно возникновение риска поставки товаров несоответствующего качества, но из-за отсутствия необходимых данных о результатах исполнения контракта невозможно оценить частоту возникновения подобных случаев.

Риск ненадлежащего исполнения контракта на поставку канцелярских товаров и оргтехники может быть снижен за счет пересмотра критериев отбора победителя с целью повышения эффективности данного процесса, а также разработки системы контроля за соблюдением условий контракта.

### 3.4.1 Оценка эффективности контрактов на закупку оргтехники и канцелярских товаров в соответствии с предлагаемыми критериями

Для оценки эффективности контрактов на поставку оргтехники и канцелярских товаров были выбраны контракты Федерального казначейства РФ. В качестве объекта анализа был выбран контракт на поставку канцелярских товаров, заключенный между Федеральным казначейством и ООО «Лучшее для офиса» 26.12.2011 на сумму 256751,5 руб (срок исполнения контракта – декабрь 2012).

Таблица 6. Контракт на поставку канцелярских товаров

|  |  |
| --- | --- |
| **Наименование показателей** | **Количество баллов** |
| тип контракта | контракт с твердой ценой |
| контрактные характеристики* четкость формулировки требований к предмету закупки
* отсутствие явного описания характеристик продукции, соответствующих определенному торговому наименованию
* наличие в тексте контракта технических характеристик, свойств и качества предмета закупки
* условия контракта учитывают риски, присущие данной группе продукции
* наличие в тексте контракта информации касательно гарантийных обязательств
* разбивка процесса исполнения контракта на несколько этапов
* точное обозначение сроков этапов исполнения контракта
* в тексте контракта описан процесс проведения финансовых операций между поставщиком и заказчиком
* в тексте контракта указана полная стоимость предмета закупки
* в тексте контракта указан размер аванса в случае, если контракт предусматривает выплату аванса
* наличие в тексте контракта описания авторских прав
* наличие в тексте контракта описания конечного результата реализации контракта
* в контракте подробно описан порядок приемки товаров, работ и услуг
* наличие в тексте четкого описания прав и обязанностей сторон
* наличие в тексте контракта условий, определяющих возможность привлечения субподрядчика
* наличие в тексте контракта ответственности сторон за нарушение условий контракта
* наличие в тексте контракта описания порядка разрешения возникающих разногласий
* наличие в тексте контракта условий расторжения контракта
* в тексте контракта указан срок действия контракта
* наличие в тексте контракта требований к каналам передачи информации в процессе реализации контракта
* в тексте контракта описана процедура мониторинга исполнения контракта
 | 41414\_ \_ \_\_ \_ \_44\_ \_ \_\_ \_ \_1341443421 |
| показатели эффективности цены контракта* сравнение среднерыночной цены на аналогичные товары, работы, услуги с ценой контракта[[65]](#footnote-65)
 | 5 |
| показатель соответствия закупаемых товаров, работ, услуг требованиям качества |  соответствует |
| показатель соответствия сроков поставки | 1 |
| **Средний балл** | 2,9 |

\* \_ \_ \_ означает, что в данном случае показатель нерелевантен

Таким образом, сравнение контрактов по разным групам продукции и заключенных разными заказчиками показывает расхождение как в итоговом показателе эффективности, так и в оценках по каждому конкретному показателю. Причиной такого расхождения может служить использование различных форм типовых контрактов, а также отличие уровня сложности закупки канцелярских товаров и оргтехники, ГСМ и строительных работ.

Сравнение контрактов по разным группам продукции главным образом было направлено на выявление влияния твердости цены на конечную эффективность контракта в зависимости от сложности закупки, так как полученые результаты позволят выявить оптимальность использования типологии контрактов. Проведенный анализ показывает, что самый высокий показатель эффективности цены контракта из рассматриваемых групп продукции характерен для контрактов на закупку канцелярских товаров и оргтехники, а самый низкий – для контрактов на поставку ГСМ.

Анализ рисков, присущих соответствующим группам продукции показывает, что причиной такой дифференциации является различие в уровнях рисков, характерных для закупки оргтехники и канцелярских товаров, строительных работ, ГСМ.

Каждой группе продукции в зависимости от уровня ее сложности в разной степени присущи риски неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта. Под неисполнением или ненадлежащим исполнением подразумевается срыв сроков поставки продукции/сдачи работ, поставка продукции/выполнение работ ненадлежащего качества, значительное изменение объемов работ, изменение стоимости работ, закупка продукции по фактически завышенным ценам.

Причинами возникновения рисков, в том числе, могут являться ошибки, допущенные на стадиях, предшествующих стадии заключения контракта, а также степень неопределенности на момент заключения контракта.

Разным группам продукции присуща разная степень неопределенности. Так, например, в случае закупки канцелярских товаров и оргтехники заказчику относительно легко определить точные характеристики, объемы закупаемой продукции согласно своим нуждам, а также определиться с ценой контракта, так как рынок канцелярских товаров и оргтехники не отличается высокой волатильностью.

При закупке строительных работ определение точных объемов и их характеристик, а соответственно – сроков и цены, становится затруднительным, так как существует риск изменения внешних или обнаружение неизвестных ранее обстоятельств (особенно в случае заключения контракта на проектирование и строительство объекта).

Для закупки ГСМ характерна высокая степень неопределенности относительно цены поставки из-за изменения рыночной конъюнктуры.

Данные факты, а также итоговые показатели эффективности по выбранным группам продукции демонстрируют недостаточность перечня типов контрактов, применяемых на сегодняшний день в рамках Федерального закона №94-ФЗ.

Чтобы минимизировать возможность реализации риска, текст контракта, прежде всего, должен содержать ясные требования к предмету закупки, исключающие возможность двойного трактования и неточности и описывать процедуру контроля за исполнением контракта. Тип контракта должен быть подобран с учетом степени неопределенности на момент заключения контракта и необходимости стимулов для улучшения производительности или снижения издержек. При этом стоит учитывать размер административных издержек, которые влекут за собой разные типы контрактов.

В следующей главе предложен алгоритм выбора типа контракта, учитывающий особенности закупки товаров, работ, услуг.

# 4. Выбор оптимального типа контракта

## 4.1 Алгоритм выбора оптимального типа контракта

На основании проведенных исследований и сделанных выводов представляется возможным разработка алгоритма выбора оптимального типа контракта. Отправной точкой данного алгоритма может быть выбрано принятие решения относительно объекта закупки. Ниже, на Рисунке 1, схематично представлен процесс выбора оптимального типа контракта.

Рисунок 1 (\*Например в случае с НИОКР)

есть

Сложность определения точных параметров закупки

Объект закупки

нет

нет

Наличие у исполнителя личной заинтересованности в результатах исполнения контракта\*

низкая

Возможность изменения рыночной конъюнктуры

Контракт с твердой ценой

да

высокая

Срок действия контракта

< 1 мес.

> 1 мес.

1.Контракт «издержки +»

2.Контракт «издержки плюс вознагражение»

1.Контракт с возмещением издержек

2.Контракт с разделением издержек

Контракт с твердой ценой

Контракт с фиксированной ценой и экономической коорректировкой

Представленный алгоритм является упрощенным описанием процесса выбора типа контракта и содержит краеугольные вопросы, на которые необходимо ответить при принятии решения относительно порядка определения цены контракта. Во-первых, стоит определить, существует ли у потенциального исполнителя контракта личная заинтересованность в результатах исполнения контракта, что подразумевает использование исполнителем контракта полученных результатов в собственных интересах. Такое явление часто встречается в случаях с закупкой научно-исследовательских и опытно конструкторских работ (НИОКР). Кроме того, при закупке НИОКР чаще всего достоверные прогнозы стоимости затруднены. Поэтому в данном случае цена контракта может быть сформирована по результатам понесенных материальных издержек на выполнение данных работ исполнителем.

Если заинтересованность исполнителя отсутствует, то вторым шагом является определение точных параметров закупки. В случае, когда существует вероятность изменения данных параметров стоит выбирать контракты «издержки +» или «издержки плюс вознаграждение», позволяющие учитывать неопределенность относительно объемов и цены закупки.

Если на момент заключения контракта степень неопределенности невелика и возможно точное определение всех параметров закупки, то следующим этапом будет исследование рыночной конъюнктуры. При высокой волатильности рынка на закупаемые товары, работы, услуги следует обратить внимание на предполагаемый срок действия контракта. В случае, когда срок действия контракта невелик, то риск влияния волатильности рынка на исполнение контракта значительно снижается, и, следовательно, использование сложных типов контрактов становится нецелесообразным в связи с высокими административными издержками.

Если же срок контракта превышает 1 месяц (в среднем, согласно статистическим наблюдениям), то риск изменения рыночной конъюнктуры возрастает, и целесообразным становится применение экономической корректировки при расчете конечной цены.

Таким образом, при выборе типа контракта предложенный алгоритм предполагает необходимость учета степени неопределенности на момент заключения контракта относительно параметров закупки, цены, а также срок действия контракта.

Далее приведены алгоритмы выбора оптимальных типов контрактов на примере закупки строительных работ, ГСМ, оргтехники и канцелярских товаров.

## 4.2 Выбор оптимального типа контракта на примере отдельных групп продукции

### 4.2.1 Закупка строительных работ

Наличие у исполнителя личной заинтересованности в результатах исполнения контракта

есть

Сложность определения точных параметров закупки

нет

Объект закупки: строительные работы

1.Контракт «издержки +»

2.Контракт «издержки плюс вознагражение»

При закупке строительных работ подрядчик не использует результаты работы в собственных интересах, но на момент заключения контракта существует вероятность изменения объема работ и, как следствие, цены. Учитывая также существенность цен строительных контрактов (административные издержки должны быть соразмерны цене контракта – высокие административные издержки неоправданы в случае небольшой цены контракта), рациональным будет применение контрактов типа «издерки +» или «издержки плюс вознаграждение».

### 4.2.2 Закупка горюче-смазочных материалов

да

Сложность определения точных параметров закупки

Наличие у исполнителя личной заинтересованности в результатах исполнения контракта

Объект закупки: ГСМ

нет

Возможность изменения рыночной конъюнктуры

высокая

Срок действия контракта

 < 1 мес.

> 1 мес.

Контракт с твердой ценой

Контракт с фиксированной ценой и экономической коорректировкой

При закупке ГСМ у исполнителя также отсутствует личный интерес в результатах исполнения контракта. При этом степень неопределенности на момент заключения контракта относительно параметров закупки, в частности относительно объема, мала. Однако, цены на ГСМ отличаются высокой нестабильностью. В связи с этим при выборе типа контракта на закупку ГСМ необходимо исходить из срока действия контракта. Так, например, если контракт должен быть исполнен в ближайшие дни после его заключения, то рациональным будет выбор контракта с твердой ценой, а в случае более длительных периодов исполнения контракта – контракта с фиксированной ценой и экономической корректировкой.

### 4.2.3 Закупка оргтехники и канцелярских товаров

нет

Сложность определения точных параметров закупки

Наличие у исполнителя личной заинтересованности в результатах исполнения контракта\*

Объект закупки: оргтехника и канцелярские товары

Возможность изменения рыночной конъюнктуры

нет

низкая

Контракт с твердой ценой

Так как при закупке оргтехники и канцелярских товаров заказчик может точно определить параметры закупки и цену, т.е. степень неопределенности стремится к нулю, то рациональным будет выбор контракта с твердой ценой.

Таким образом, тип контракта стоит выбирать, исходя из особенностей предмета закупки с учетом степени определенности относительно объемов и цены закупки, а также учитывая соотношение административных издержек на исполнение контракта и цену контракта.

Для каждой группы продукции можно подобрать наиболее оптимальный тип контракта. Форма оплаты по контракту зависит от сложности закупаемой продукции, работ или услуг: чем сложнее предмет закупки, тем более сложной должна быть форма оплаты (например, контракт с разделением затрат, контракт “издержки +” и т.п.). Под сложностью формы оплаты подразумевается сложность в системе ее администрирования. При этом стоит принимать во внимание, что в случае выбора типа контракта, не предусматривающего фиксированной цены, необходимо убедиться в наличии адекватной системы бухгалтерсокго учета, способной обеспечить своевременное и достоверное отслеживание необходимых данных об издержках и составление отчетности.

Правильно подобранный для каждого объекта закупки тип контракта позволяет снизить риски, связанные с его исполнением. По рассматриваемым группам продукции были выявлены основные риски, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполннием контракта вследствие изменения объемов, цены, а также некачетсвенного исполнения контракта. Предложенные типы контрактов учитывают данные параметры и предполагают систему оплаты, основанную на включении в расчет цены контракта возможных изменений и на стимулировании исполнителей к эффективному результату.

Недостатком “сложных” типов контрактов является высокий уровень издержек администрирования, поэтому при выборе типа контракта стоит также учитывать соотношение издержек на администрирование контракта и цены закупки.

# 5. Предложения по совершенствованию законодательства

Проведенный в рамках данной работы анализ государственных и муниципальных контрактов показывает неэффективность контрактов по ряду показателей, в частности, низкую эффективность показателя цены контракта в случае закупки товаров, работ или услуг, цена и объемы которых имеют высокую вероятность изменения. В связи с этим можно сделать вывод о недостаточности типов контрактов, существующих в Российской Федерации, а именно единственного типа контракта – контракта с фиксированной ценой.

Еще одной проблемной областью государсвтенных закупок в части эффективности исполнения государственных и муниципальных контрактов является отсутствие процедуры управления и мониторинга государственных контрактов, включающей определение предмета закупки, ее целей и результатов, анализ соотношения целей и результатов, проверка соответствия целей закупки и целей деятельности государственных и муниципальных органов, анализ обоснованности экономических и технических параметров закупки, оценку рисков, выработку плана по управлению рисками, определение показателей успешности реализации контракта и методов оценки результатов исполнения контракта, установление системы контроля за исполнением контракта, обеспечение сбора необходимой информации, осуществление контроля за ходом исполнения контракта и оценка результатов.

Исходя из вышесказанного, представляется рациональным внести корректировки в действующее законодательство РФ о закупках с учетом отмеченных проблемных областей.

Во-первых, следует законодательно закрепить возможность использования нескольких типов контрактов, а именно – контракт с твердой ценой, контракт с фиксированной ценой и экономической корректировкой, контракт с разделением затрат, контракт с возмещением издержек, контракт «издержки +», контракт «издержки плюс вознаграждение», контракт «издержки плюс фиксированное вознаграждение».

Во-вторых, следует определить случаи использования каждого типа контракта.

В-третьих, установить обязательность ведения библиотеки типовых контрактов и обозначить порядок информационного обеспечения данной процедуры, а также ответственных лиц.

В-четвертых, ввести процедуру управления контрактом. Рассмотренные ранее в данной работе практики показывают, что наиболее полной и всеобъемлющей системой управления контрактом является система, действующая в Великобритании и основанная на «фильтрации» контрактов на каждом этапе их жизненного цикла. Ввиду универсальности данной методики (т.е. ориентированности на широкий круг программ и проектов), в контексте государственных закупок возможна модификация и частичное ее упрощение с целью рационализации расходов на администрирование.

Так, например, процесс управления контрактом может быть условно разделен на 2 стадии: до заключения контракта и после заключения контракта. Первая стадия предполагает фильтрацию контрактов, которая может осуществляться по следующим основаниям:

* цели реализации контракта
* предполагаемые результаты реализации контракта
* соотношение целей и результатов реализации контракта
* соотношение целей реализации контракта и функций заказчика
* соотношение целей реализации контракта и целей, предусмотренных государственными программами
* релевантность данных анализа рынка
* учет потенциального влияния внешних и внутренних факторов
* оставшиеся сферы неопределенности
* план по управлению рисками (определение подходов, инструментов и источников данных, которые могут быть использованы для управления рисками в данном контракте)
* порядок контроля за исполнением контракта.

Вторая стадия включает контроль за исполненим контракта согласно установленой контрактом процедуре контроля.

В-пятых, законодательство о закупках должно регулировать порядок оценки результатов исполнения контракта. То есть должна быть установлена обязанность проведения данной процедуры, а определение критериев качества и показателей оценки должны разрабатываться для каждого контракта с учетом особенностей закупаемых товаров, работ или услуг.

В-шестых, предоставление адекватного информационного обеспечения процесса закупок, которое бы снабжало всеми необходимыми сведениями и позволяла уполномоченным органам осуществлять предложенные меры. Так, например, в обязательном порядке должны собираться сведения об административных издержек контракта (издержки, предшествующие заключению контракта плюс издержки мониторинга на стадии исполнения), позволяющие сделать вывод о рациональности использования сложных типов контрактов; сведения о качестве закупленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, включающие сведения о доле товаров (работ, услуг) с дефектами и др.

Таким образом, данные предложения позволят сделать заключаемые контракты «адресными», т.е. ориентированными на конкретную закупку, и при этом структурируют деятельность на этапе разработки контракта и на этапе его исполнения, а также подчинят данные процессы сопутствующему контролю. Все это должно снизить риски на этапе исполнения контракта.

Стоит отметить, что в Российской Федерации принят Федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон №44-ФЗ), который должен вступить в силу 1 января 2014 г. и отменить действие Федерального закона №94-ФЗ.

Федеральный закон №44-ФЗ содержит положения, которые направлены на решение обозначенных проблем в сфере эффективности исполнения контрактов, заключенных по результатам закупочных процедур. Данный закон охватывает, в частности, стадию исполнения контракта, описывая процедуры, обязательные к осуществлению на стадии исполнения контракта. Так, согласно Статье 94, заказчик осуществляет приемку результатов исполнения контракта с обязательным проведением экспертизы и занесением результатов приемки в отчет, который размещается в единой информационной системе и содержит сведения:

1) об исполнении контракта (результаты отдельного этапа исполнения контракта, осуществленная поставка товара, выполненная работа или оказанная услуга, в том числе их соответствие плану-графику), о соблюдении промежуточных и окончательных сроков исполнения контракта;

2) о ненадлежащем исполнении контракта (с указанием допущенных нарушений) или о неисполнении контракта и о санкциях, которые применены в связи с нарушением условий контракта или его неисполнением;

3) об изменении или о расторжении контракта в ходе его исполнения.[[66]](#footnote-66)

Кроме того, Федеральный закон №44-ФЗ предусматривает проведение мониторинга и аудита в сфере закупок с целью оценки степени достижения целей осуществления закупок, анализа результатов закупок, оценки обоснованности закупок, совершенствования законодательства о закупках РФ.[[67]](#footnote-67)

Существенно изменились функции контроля по сравнению с положениями Федерального закона №94-ФЗ. Федеральный закон №44-ФЗ устанавливает обязательсноть ведения реестра контрактов, обязанность заказчика осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также субподрядчиком условий контракта, возможность проведения общественного контроля в виде независимого мониторинга и оценки эффективности и др.[[68]](#footnote-68) Помимо контроля за соблюдением законодательства, Федеральный закон №44-ФЗ устанавливает контроль за соблюдением требований к обоснованию закупок; нормированием в сфере закупок; определением и обоснование начальной цены контракта; соответствием поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги условиям контракта; соответствием использования результатов исполнения контракта целям осуществления закупки; соответствие информации в отчетной документации и др.[[69]](#footnote-69)

Таким образом, Федеральный закон №44-ФЗ частично решает проблему эффективности исполнения контрактов, устанавливая больший диапазон информационного обеспечения и усиливая сферы контроля за исполнением контрактов, но остается открытым вопрос касательно подходов и методик оценки эффективности, а также критериев такой оценки и набора мероприятий, направленных на повышение эффективности непосредственно контрактов.

# Заключение

Оценка эффективности в государственных закупках является отправной точкой для проведения мероприятий по повышению эффективности функционирования закупочной системы. Понятие эффективности подразумевает соотношение затрат и полученных результатов, которые измеряют степень достижения поставленных целей, при этом эффективность государственных и муниципальных закупок означает суммарную эффективность деятельности на стадии планирования закупок, стадии размещения заказа и на этапе исполнения контракта и приемки результатов.

В данной работе был произведен анализ эффективности применения контрактов, заключаемых по результатам проведения закупочных процедур. Целью исследования являлась:

1. оценка эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд;

2. формирование предложений, направленных на повышение эффективности контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

В процессе данного анализа был рассмотрен российский и зарубежный опыт оценки эффективности закупок в части эффективности контрактов. В результате было установлено, что в Российской Федерации отсутствуют методики оценки эффективности контрактов, а единственным критерием эффективности государственных закупок выступает критерий эффективности расходования бюджетных средств, рассчитанный на основе показателя сокращения бюджетных расходов на государственные и муниципальные закупки. Однако, статистические данные показали недостаточность данного критерия для выводов относительно эффективности государственных и муниципальных закупок.

В международной практике государственных закупок в качестве критериев эффективности выступают критерий прозрачности закупочной системы, полноты и качества действующего законодательства о закупках, а также критерий “value for money”. Кроме того, законодательством некоторых стран закреплены процедуры оценки результатов исполнения государственных контрактов. В работе были рассмотрены методики оценки эффективности контрактов, применяемые в Великобритании, Австралии и Соединенных Штатах Америки. Данные методики имеют национальные особенности построения и организации системы контроля за эффективностью контрактов и оценки эффективности, но при этом наблюдается ряд общих черт, к которым относятся:

 - процесс контроля и оценки эффективности контрактов – это комплексный процесс, охватывающий весь закупочный цикл

 - процесс контроля и оценки эффективности контрактов включает оценку рисков

 - показатели оценки эффективности контрактов включают показатели оценки текста контракта, процесса исполнения контракта и оценку полученных результатов.

На основании изученного международного опыта и с учетом российских реалий в данной работе были предложены критерии и показатели оценки эффективности контрактов. По данным показателям была произведена оценка эффективности контрактов, заключенных по результатам закупочных процедур в Российской Федерации по следующим группам продукции: канцелярские товары и оргтехника, горюче-смазочные материалы, строительные работы. Результаты оценки показали расхождение как в итоговом показателе эффективности, так и в оценках по каждому конкретному показателю.

С целью выявления причин различия в показателях оценки по разным группам продукции было произведено исследование и последующий анализ рисков, присущих контрактам по соответствующим группам продукции. По итогам проведенного анализа было установлено, что каждой группе продукции в зависимости от уровня ее сложности в разной степени присущи риски неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта, а именно:

 - срыв сроков поставки продукции/сдачи работ

 - поставка продукции/выполнение работ ненадлежащего качества

 - значительное изменение объемов работ, изменение стоимости работ

 - закупка продукции по фактически завышенным ценам.

Причинами рисков, в том числе, явились ошибки, допущенные на стадиях, предшествующих стадии заключения контракта, а также степень неопределенности на момент заключения контракта. Поэтому для того, чтобы минимизировать наступление нежелательных последствий текст контракта, прежде всего, должен содержать ясные требования к предмету закупки и описывать процедуру контроля за исполнением контракта, и законодательно должна быть закреплена возможность использования разных типов контрактов.

С учетом типологии контрактов, применяемых в международной практике, были сформулированы предложения по выбору оптимального типа контракта, который позволяет снизить риски, связанные с его исполнением, на примере отдельных групп продукции. Подбор типа контракта должен исходить из особенностей предмета закупки с учетом степени определенности относительно объемов и цены закупки, а также учитывая возможность стимулирования исполнителя контракта к улучшению результатов закупки и снижению издержек. Форма оплаты по контракту должна зависеть от сложности закупаемой продукции, работ или услуг: чем сложнее предмет закупки, тем более сложной должна быть форма оплаты (например, контракт с разделением затрат, контракт “издержки +” и т.п.). Под сложностью формы оплаты подразумевается сложность в системе ее администрирования.

Таким образом, в ходе работы были подтверждены все заявленные в начале гипотезы, а именно:

1. перечень типов контрактов, применяемых на сегодняшний день в рамках 94-ФЗ, является недостаточным для эффективного функционирования системы государственных и муниципальных закупок

2. при выборе типа контракта необходимо учитывать специфику объекта закупки

3. каждый тип контракта содержит в себе определенные риски, которые возможно минимизировать при правильном подборе контракта для каждого конкретного объекта закупки.

Учитывая полученные в ходе данного исследования результаты были сформулированы предложения по корректировке положений действующего законодательства о закупках РФ, предполагающие расширение перечня применяемых типов контрактов, диапазона информационного обеспечения и законодательное закрепление процедуры контроля на стадии исполнения и оценки результатов исполнения контрактов.

Принятый Федеральный закон №44-ФЗ имеет ряд преимуществ по сравнению с Федеральным законом №94-ФЗ, в частности, в части информационного обеспечения и контроля за исполнением контракта, но при этом по прежнему отсутствуют подходы и методики к оценке эффективности, а также перечень мероприятий, направленный на повышение эффективности самих контрактов.

Данное исследование может быть продолжено в направлении детальной разработки системы управления контрактами, которая охватывает весь закупочный цикл и имеет своей целью обеспечение поставки товаров, работ или услуг в установленные контрактом временные рамки, по установленной контрактом цене и требуемого качества и количества, а также удовлетворяющие нуждам заказчика и соответствующие целям программ, в рамках которых проводится закупка.

# Список литературы

1. Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. Государство и экономика. [Электронный документ: http://wsedlya.narod.ru/economic/abalkin.pdf]. 30.03.2013.
2. Вольчик В.В. Всепобеждающий оппортунизм: эволюция институтов размещения государственного заказа в России. [Электронный документ: http://ecsocman.hse.ru/text/27677251/]. 30.03.2013.
3. Головщиский К.И., Беленький А.С., Кузнецова И.В., Сивашева Н.М. Научно-исследовательская работа по теме «Теоретические основы совершенствования жизненного цикла обеспечения государственных нужд». Москва, 2011.
4. Гущин А.Ю. Определение эффективности и способы ее оценки в системе государственного заказа. Economic Sciences. №9, 2012. С. 204-208.
5. Житомирская Н.А. Рекомендации по составлению договоров. 2005-2007. [Электронный документ: http://gm-legal.com/mater/dogovor.pdf]. 30.03.2013.
6. Засухина И.К., Маслова Н.С., Кузнецова И.В. Сравнительный анализ методов определения начальной максимальной цены контракта. [Электронный документ: http://www.hse.ru/data/2012/08/31/1243435895/Статья%20№1%20(И.К.Засухина,%20И.В.Кузнецова).pdf]. 30.03.2013.
7. Миронов В.В. Бюджет потерял от завышенных цен на закупках 364 млрд руб. 2009. [Электронный ресурс: http://www.hse.ru/news/1163619/8074134.html]. 30.03.2013.
8. Пахомова Л.М. Актуальные проблемы внедрения Федеральной Контрактной Системы в муниципальных образованиях РФ. Местное самоуправление и развитие территорий. VI, 2011. С. 80 – 88.
9. Семенов А.К., Набоков В.И. Основы менеджмента. Учебник. - М.: Издательско-торговая корпорация "Дашков и Ко", 2008. - 556 с.
10. Талеров П.И. Эффективность госзакупок только ли в экономии средств. Стройпульс. [Электронный ресурс: http://www.stroypuls.ru/vipusk/detail.php?article\_id=27417]. 30.03.2013.
11. Фельдман Г. Интервью. Информационный портал dp.ru. [Электронный ресурс: [www.dp.ru/a/2008/10/28/JEtot\_proekt\_medom\_ne\_nama/](http://www.dp.ru/a/2008/10/28/JEtot_proekt_medom_ne_nama/)]. 17.04.2013.
12. Динамика цен на бензин в современной России. [Электронный ресурс: <http://www.memoid.ru/node/Dinamika_cen_na_benzin_v_sovremennoj_Rossii>]. 08.04.2013.
13. Еженедельник «Индикаторы Российского Рынка нефтепродуктов». Информационный центр «Кортес». № 34, 28.01.2013 – 01.02 2013.
14. Еженедельник «Индикаторы Российского Рынка нефтепродуктов». Информационный центр «Кортес». № 36, 11.02.2013 – 15.02 2013.
15. Еженедельник «Индикаторы Российского Рынка нефтепродуктов». Информационный центр «Кортес». № 37, 18.02.2013 – 22.02 2013.
16. Еженедельник «Индикаторы Российского Рынка нефтепродуктов». Информационный центр «Кортес». № 43, 01.04.2013 – 05.04 2013.
17. ИА "Гарант". [Электронный ресурс: http://www.garant-center.ru/13-trln-rubley-obem-gosudarstvennogo-i-municipalnogo-zakaza-v-2012/]. 30.03.2013.
18. Основные риси строительной деятельности. Русская страховая транспортная компания. [Электронный ресурс: [http://stroyka.rstk.ru/page\_002.php](%22h)]. 08.04.2013.
19. Реформа государственных и муниципальных заказов. Госзаказ: портал государственных закупок. [Электронный ресурс: http://www.pro-goszakaz.ru/practice/20544/] 30.03.2013.
20. Федеральная контрактная система научит планировать. Центр региональных программ совершенствования государственного и муниципального управления. Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс: http://gosreforma.ru/blog/federalnaya-kontraktnaya-systema.html] 30.03.2013.
21. Управление рисками посредством контрактов и оптимизация производственных циклов в нефтегазовой отрасли. [Электронный ресурс: <http://www.altrc.ru/?p=libr_card&item_id=984&group_id=21>]. 30.03.2013.
22. Федеральный Закон №94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных” с изменениями и дополнениями, вступающими в силу с 01.01.2013.
23. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”.
24. Письмо Министерства экономики РФ от 2 июня 2000 г. № АС-751/4-605 “О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд”. [Электронный документ: http://russia.bestpravo.ru/fed2000/data05/tex18139.htm]. 30.03.2013.
25. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ с изменениями и дополнениями.
26. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. [www.zakupki.gov.ru].
27. Charles Dominick. Next Level Purchasing. 10 Procurement KPI's. Part 2. 2009. [Электронный ресурс: http://www.nextlevelpurchasing.com/articles/procurement-kpi.html] 30.03.2013.
28. Farrell M.J. The Measurement of Productive Efficiency. Journal of the Royal Statistical Society. Series A. No. 3. 1957. 253-290.
29. Jean-Michel Outdot. Performance Assessment of Defense Procurement contracts: What Indicators? 2006. [Электронный документ: http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1\_Oudot.pdf] 30.03.2013.
30. Kakwezi P., Nyeko S. Procurement Process and Performance: Efficiency and Effectiveness of the Procurement Function. [Электронный документ: http://docs.mak.ac.ug/sites/default/files/Paper14-2.pdf] 30.03.2013.
31. Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F. The Efficiency and Effectiveness of Public Spending. European Economy. 2008. [Электронный документ: http://ec.europa.eu/economy\_finance/publications/publication11902\_en.pdf] 30.03.2013.
32. Manea I.L., Popa I.A. Risk Management in Public Procurement Process. Studies and Scientific Researches - Economic Edition, no 15. 2010. [Электронный документ: http://pubs.ub.ro/sceco/papers/2010/20101562.pdf] 30.03.2013.
33. A Guide to Best Practices for Contract Administration. Office of Federal Procurement Policy. 1994. [Электронный документ: http://www.gsa.gov/graphics/fas/BestPracticesContractAdministration.pdf] 30.03.2013.
34. An Introduction to Public Procurement. Office of Government Commerce. 2008. [Электронный документ: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/62060/introduction-public-procurement.pdf]. 10.04.2013.
35. Best Practice for Collecting and Using Current and Past Performance Information. Office of Federal Procurement Policy, Office of Management and Budget, Executive Office of the President. 2000. [Электронный документ: http://www.whitehouse.gov/omb/best\_practice\_re\_past\_perf#app3] 30.03.2013.
36. Contract Management. Beter Practice Guide. Australian National Audit Office. 2001. [Электронный документ: http://www.mch.govt.nz/files/australian-guide-on-contract-management.pdf] 30.03.2013.
37. Contract management Guide. The Chartered Institute of Purchasing and Supply. [Электронный документ: http://www.cips.org/documents/CIPS\_KI\_Contract%20Management%20Guidev2.pd] 30.03.2013.
38. Gateway review guidebook. The State of Queensland (Department of Infrastructure and Planning)& 2009. [Электронный документ: http://www.treasury.qld.gov.au/office/knowledge/docs/gateway-review-process-guidelines/gateway-review-guidebook.pdf] 30.03.2013.
39. General Guide to Contract Types for Requirements Officials. United States of America. Department of Energy. 2008. [Электронный документ: http://energy.gov/sites/prod/files/maprod/documents/AcqGuide16pt1.pdf] 30.03.2013.
40. Methodology for Assessing Procurement Systems. OECD. 2010. [Электронный документ: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45181522.pdf] 30.03.2013.
41. OGC Gateway Process Review 5: Operations Review and Benefits Realisation. OGC, 2007. [Электронный документ: <http://www.dfpni.gov.uk/cpd-coe-ogcgateway5-operations-review-and-benefits-realisation.pdf>]. 30.03.2013.
42. On Target. The Practice of Performance Indicators. Audit Commission. Promoting the best use of public money. 2000. [Электронный документ: ] 30.03.2013.
43. Procurement and contracts operational handbook. Australian Government. 2012. [Электронный документ: <http://www.dfat.gov.au/publications/procurement-and-contracts/>]. 30,03.2013.
44. Public Procurement Assessment. Review of laws and Practice in the EBRD Region. European Bank for Reconstruction and Development. 2011. [Электронный документ: http://www.ebrd.com/downloads/legal/procurement/ppreport.pdf] 30.03.2013.
45. Public Procurement Regulation: An Introduction. The EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation. [Электронный документ: http://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/publicprocurementregulationintroduction.pdf] 30.03.2013.
46. The Public Contracts Regulations. UK. 2006. [Электронный документ: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100503135839/http://www.opsi.gov.uk/si/si2006/uksi\_20060005\_en.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100503135839/http%3A//www.opsi.gov.uk/si/si2006/uksi_20060005_en.pdf)]. 30.03.2013.
47. 2011 - UNCITRAL Model Law on Public Procurement. United Nations Comission on International Trade Law. [Electronic resource: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral\_texts/procurement\_infrastructure/2011Model.html]. 30.03.2013.
48. What is sustainable procurement. United Nations Global Marketplace. [Электронный ресурс: https://www.ungm.org/SustainableProcurement/Default.aspx] 30.03.2013.

# Приложение 1

Показатели оценки эффективности закупочной системы по методологии OECD

1. законодательство о государственных закупках соответствует общепринятым стандартам и обязательствам

1.1 сфера применения и охват законодательства – оценивает адекватность структуры законодательства о закупках, его универсальность и общедоступность

1.2 методы закупки – оценивает ясность определений методов закупки и условий их применения

1.3 правила опубликования информации о закупке – оценивает наличие таких правил и адекватность временных интервалов

1.4 правила участия – оценивает правила участия и отбора на наличие дискриминируюзих элементов

1.5 тендерная документация и техническая спецификация – оценивает степень регламентированности содержания тендерной документации и технической спецификации

1.6 критерии оценки и выбора победителя – оценивает объективность и прозрачность процесса оценки и степень конфиденциальности процесса

1.7 подача и вскрытие заявок – оценивает прозрачность процесса и степень равенства возможности участия

1.8 жалобы – оценивает возможность подачи жалобы, предмет жалоб, временные рамки и процесс рассмотрения жалоб

2. Сущность применяемых норм

2.1 четкость процедур – оценивает комплексность и ясность

2.2 стандартность документации

2.3 процедуры пре-квалификации – оценивает степень регламентированности процедур на наличие дискриминирующих элементов

2.4 процедуры выбора и оценки технической квалификации – оценивает адекватность и ясность данных процедур

2.5 инструкция для заинтересованных лиц – наличие и релевантность инструкции

2.6 основные условия контракта – оценивает последовательность и соответствие требоаниям законодетельства

3. интегрированность системы государственных закупок в общую систему государственного управления

3.1 планирование закупок и связанных с ними расходов как часть бюджетного планирования – регулярность осуществления планирования

3.2 закон о бюджете и финансовые процедуры согласованны с временными рамками закупок, исполнения контракта и оплаты – оценивает временные рамки в течение которых возможно произвести расчет по контракту

3.3 отсутствие инициации закупочных действий без соответствующих бюджетных ассигнований – оценивает наличие системы, препятствующей инициации закупки до тех пор, пока не произведена аллокация средств

3.4 систематические отчеты для подтверждения исполнения бюджета и для согласования сроков поставки с программой бюджета – оценивает наличие механизма обратной связи

4. наличие регулирующего органа

4.1 статус регулирующего органа определен законодательством – оценка степени регламентированости обязанностей регулирующего органа и уровня полномочий, необходимого для выполнения своих функций

4.2 полномочия регулирующего органа четко определены

4.3 структура, финансирование, кадровое обеспечение и уровень независимости регулирующего органа достаточен и последователен с его функциями

4.4 четкость и разделение обязанностей, позволяющие избежать конфликта интересов и прямого вовлечения в закупочные процедуры

5. наличие организационного потенциала развития

5.1 наличие возможности для сбора и распространения информации о закупке

5.2 наличие системы и процедур сбора и обработки статистики закупок

5.3 наличие стратегии и возможностей обучения

5.4 наличие стандартов контроля качества для оценки деятельности закупочного персонала и определения возможностей развития

6. эффективность закупочной практики

6.1 уровень компетенции среди заказчиков

6.2 наличие установленных норм для безопасного хранения данных

6.3 наличие возможности делегирования исполнения обязанностей более квалифицированным лицам

7. функциональность рынка государственных закупок

7.1 наличие эффективных механизмов взаимодействия между частным и государственным сектором

7.2 наличие хорошо организованных институтов частного сектора, способных обеспечить доступ к рынку

7.3 отсутствие систематических ограничений

8. существование управления контрактом и системы разрешения споров

8.1 четкость определения процедур администрации контракта, включая проверку и приемку результатов, контроль качества и процедуры внесения поправок

8.2 наличие процедур разрешения споров, обеспечивающих эффективное и честное разрешение разногласий, возникающих в ходе исполнения контракта

8.3 обеспеченность правовой санкцией процедур разрешения разногласий, позволяющая претворить "в жизнь" результаты данной прроцедуры

9. наличие системы контроля и аудита закупок

9.1 наличие законодательных рамок, организации, политики и процедур для проведения внешнего и внутреннего контроля и аудита государственных закупок

9.2 наличия "инструментов принуждения" к применению рекомендаций, выданных по результатам проведенного контроля

9.3 система внутреннего контроля обеспечивает получение своевременной информации, необходимой для принятия управленческого решения

9.4 аудиторы достаточно осведомлены о требованиях законодательства о закупках и системы контроля для проведения качественного аудита

10. эффективность механизма обжалования

10.1 взвешенность решений на основе имеющейся информации

10.2 система рассмотрения жалоб имеет возможность для эффективной обработки жалобы

10.3 система функционирует на честной основе, принимаемые решения взвешенны и обоснованы имеющейся информацией

10.4 принятые решения публикаются и находятся в открытом доступе

10.5 существующая система гарантирует независимость органа, рассматривающего жалобы

11. степень доступа к информации

11.1 информация публикуется и распространяется посредством доступных медиа ресурсов при поддержке информационных технологий

12. этика и антикоррупционные меры

12.1 законодательство о закупах содержит положение о коррупции, обмане, конфликте интересов и другого рода неэтичном поведении и санкции за нарушение этих положений

12.2 наличие специальных мер для предотвращения коррупционного поведения и обмана

12.3 все заинтересованные лица поддерживают принцип чстности и этическое поведение на рынке государственных закупок

12.4 наличие механизмов распространения информации о коррупционном или ином неэтичном поведении

12.5 наличие “Кода Этики”, который содержит аспекты системы государственного финансового менеджмента.[[70]](#footnote-70)

# Приложение 2

Процесс управления рисками

Определение возможных рисковых событий используя модель рисков

определение

Определение вероятности и последствий при условии контроля

Определение вероятности и последствий наступления рисковых событий в случае отсутствия контроля

анализ

Оценка существующей системы контроля

Определение уровня риска и сравнение с приемлемым уровнем

Определение уровня риска и сравнение его с приемлемым уровнем

нет

 оценка

Приемлемый?

Приемлемый?

да

да

нет

Пересмотр системы контроля

 принятие мер

 документирование

Запись в реестре рисков

# Приложение 3

Степени оценки показателей эффективности

1. техническая эффективность – качество товаров, работ, услуг

* исключительная: достигнуты все требования; возникновение минимальных проблем и высокая эффективность предпринятых корректирующих действий, качественные результаты
* очень хорошая: выполнены все требования; возникновение минимальных проблем и эффективные корректирующие действия
* удовлетворительная: выполнены все требования; возникновение минимальных проблем и удовлетворительные корректирующие действия
* пограничная: некоторые требования не выполнены; возникновение серьезных проблем и неэффективные корректирующие действия
* неудовлетворительная: большинство требований не выполнены; возникшие проблемы не были преодолены

2. контроль издержек

* исключительный: значительное снижение издержек при выполнении всех требований; использование стоимостно-функционального анализа или других техник; быстро разрешаемые проблемы издержек и эффективные корректирующие действия, обеспечивающие снижение издержек
* очень хороший: значительное снижение издержек при выполнении всех требований; использование стоимостно-функционального анализа или других техник; быстро разрешаемые проблемы издержек и эффективные корректирующие действия, обеспечивающие снижение издержек
* удовлетворительный: умеренные издержки в рамках предусмотренных при выполнении всех требований
* пограничный: издержки вышли за предусмотренные рамки; неэффективные корректирующие действия, никакие инновационные действия не были предприняты для того, чтобы издержки не выходили за установленные лимиты

неудовлетворительный: значительное превышение издержек

3. временные рамки

* исключительные: значительное превышение требований (поставки в срок или заблаговременно в пользу заказчика); быстрое разрешение вопросов поставки и высокая эффективность корректирующих действий
* очень хорошие: поставки в срок и некоторые заблаговременные поставки в пользу заказчика; быстрое разрешение вопросов поставки и эффективность корректирующих действий
* удовлетворительные: поставки в срок; минимальные проблемы, не влияющие на расписание поставки
* пограничные: некоторые опоздания с доставкой; отсутствие корректирующих действий
* неудовлетворительные: большие задержки сроков; негативные последствия для издержек; неэффективные корректирующие действия

4. квалификация подрядчика

* исключительная: высокий профессионализм, ответственность, активность; значительное превышение ожиданий; высокая удовлетворенность потребителя; значительное превышение целей субподрядчика; внесение незначительных предложений по изменениям, не влияющих на конечные издержки
* очень хорошая: профессионализм, ответственность; превышение ожиданий; удовлетворенность потребителя; превышение целей субподрядчика; ограниченные предложения по изменениям
* удовлетворительная: профессионализм, необходимая степень ответственности; выполнение требований; умеренная удовлетворенность потребителя; достижение целей субподрядчика; разумные предложения по изменению
* пограничная: меньший профессионализм и ответственность; низкая удовлетворенность потребителя; невыполнение целей субподрядчика; неоправданные предложения по изменению
* неудовлетворительная: неудовлетворенность потребителя; значительные недочеты в достижении целей; излишне неоправданные предложения по изменениям.

# Приложение 4

Расчет эффективности цены контракта на выполнение работ по строительству

НМЦК, рассчитанная на основе Справочника базовых цен: 253 866 440,18 руб.

Цена контракта: 250058443,58 руб.

(250058443,58/253 866 440,18)\*100% = 98,5%

Следовательно, цена была уменьшена на 1,5%.

# Приложение 5

Сравнение среднерыночной цены на аналогичные товары с ценой контракта на закупку канцелярских товаров для нужд Федерального казначейства

**Цена за единицу продукции**

Флипчарт на роликах: (14596+14741+13238+11896,8+10400)/5 = 12974,36

Доска магнитно-маркерная: (3134+1801+6800+7000+6494+6340+7500)/7 = 5581,3

Дырокол на 4 отверстия: (4980+1800+4973+4289)/4 = 4010,5

Набор настольный кожа: (21902+22231+19000+23800+16080)/5 = 20602,6

Набор настольный дерево: (4200+2450+3760+4400)/4 = 3702,5

**Общая цена по контракту согласно среднерыночным ценам:**

10\*12974,36 + 5\*5581,3 + 10\*4010,5 + 10\*20602,6 + 21\*3702,5 = 481533,6

**Цена контракта**: 256751,5 руб.

(256751,5/481533,6)\*100% = 53,5%

Следовательно, цена контракта меньше среднерыночной цены на аналогичные товары на 46,5%.

1. [47] [↑](#footnote-ref-1)
2. [17] [↑](#footnote-ref-2)
3. [2] [↑](#footnote-ref-3)
4. [22, Ст. 1, п. 1] [↑](#footnote-ref-4)
5. [1] [↑](#footnote-ref-5)
6. [28] [↑](#footnote-ref-6)
7. [10] [↑](#footnote-ref-7)
8. [9, 293] [↑](#footnote-ref-8)
9. [4] [↑](#footnote-ref-9)
10. [22, Ст. 19, п. 1.] [↑](#footnote-ref-10)
11. [5] [↑](#footnote-ref-11)
12. [22, Ст. 9, п. 1.] [↑](#footnote-ref-12)
13. [22, Ст. 4, п. 1.] [↑](#footnote-ref-13)
14. [22, Ст. 9, п. 1.] [↑](#footnote-ref-14)
15. [22, Ст. 9, п. 4.1, п. 6.2, п. 6.3.] [↑](#footnote-ref-15)
16. [22, Ст. 9, п. 5, п. 11, п. 12.] [↑](#footnote-ref-16)
17. [22, Ст. 1, п. 1.] [↑](#footnote-ref-17)
18. [22, Ст. 56.1, п. 1.] [↑](#footnote-ref-18)
19. [25, Ст. 34.] [↑](#footnote-ref-19)
20. [24] [↑](#footnote-ref-20)
21. [19] [↑](#footnote-ref-21)
22. [7] [↑](#footnote-ref-22)
23. [10] [↑](#footnote-ref-23)
24. [10] [↑](#footnote-ref-24)
25. [22, Ст. 16, п. 1, 6.] [↑](#footnote-ref-25)
26. [45] [↑](#footnote-ref-26)
27. [30] [↑](#footnote-ref-27)
28. [31]. [↑](#footnote-ref-28)
29. [40] [↑](#footnote-ref-29)
30. [40] [↑](#footnote-ref-30)
31. [44] [↑](#footnote-ref-31)
32. [44] [↑](#footnote-ref-32)
33. [39] [↑](#footnote-ref-33)
34. [20] [↑](#footnote-ref-34)
35. [20] [↑](#footnote-ref-35)
36. [38] [↑](#footnote-ref-36)
37. [38] [↑](#footnote-ref-37)
38. [38] [↑](#footnote-ref-38)
39. [38] [↑](#footnote-ref-39)
40. [38] [↑](#footnote-ref-40)
41. [38] [↑](#footnote-ref-41)
42. [38] [↑](#footnote-ref-42)
43. [36] [↑](#footnote-ref-43)
44. [36] [↑](#footnote-ref-44)
45. [36] [↑](#footnote-ref-45)
46. [8] [↑](#footnote-ref-46)
47. [33] [↑](#footnote-ref-47)
48. [48] [↑](#footnote-ref-48)
49. [3] [↑](#footnote-ref-49)
50. [35] [↑](#footnote-ref-50)
51. [42] [↑](#footnote-ref-51)
52. [3] [↑](#footnote-ref-52)
53. [36] [↑](#footnote-ref-53)
54. [32] [↑](#footnote-ref-54)
55. [21] [↑](#footnote-ref-55)
56. [11] [↑](#footnote-ref-56)
57. [18] [↑](#footnote-ref-57)
58. Расчеты представлены в Приложении 4. [↑](#footnote-ref-58)
59. [12] [↑](#footnote-ref-59)
60. [13] [↑](#footnote-ref-60)
61. [14] [↑](#footnote-ref-61)
62. [15] [↑](#footnote-ref-62)
63. [16] [↑](#footnote-ref-63)
64. Расчет эффективности цены контракта приведен в ч. 3 п. 3 данной работы. [↑](#footnote-ref-64)
65. Расчеты представлены в Приложении 5. [↑](#footnote-ref-65)
66. [23, Ст. 94, п. 9] [↑](#footnote-ref-66)
67. [23, Ст. 97, п. 2; Ст. 98, п. 2] [↑](#footnote-ref-67)
68. [23, Ст. 101, 102, 103] [↑](#footnote-ref-68)
69. [23, Ст. 99] [↑](#footnote-ref-69)
70. Methodology for Assessing Procurement Systems. OECD. 2010. [Электронный документ: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45181522.pdf] 30.03.2013. [↑](#footnote-ref-70)