

К вопросу о разработке методики оценки деятельности контрактной службы при осуществлении государственных закупок в таможенных органах

КОЖИНА

Наталья Александровна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории. 11020@list.ru.

KOZHINA N. A. – Candidate of Economic Sciences, associate professor at the Department of Economic Theory.

КИРБИТОВА

Светлана Валерьевна – кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономической теории. lightdark@mail.ru.

KIRBITOVA S. V. – Candidate of Economic Sciences, associate professor, head of the Department of Economic Theory.

В статье показана необходимость практической реализации принципов контрактной системы Российской Федерации в таможенных органах при осуществлении государственных закупок. Предлагается методика оценки деятельности контрактной службы таможенных органов.

Ключевые слова: государственные закупки, таможенные органы, контрактная служба, методика.

N. A. KOZHINA, S. V. KIRBITOVA

On Creating the Methodology for Assessing Contract Service Performance in State Procurement Activities at Customs Bodies

The article substantiates the necessity of carrying out the principles of the Russian Federation contract system in state procurement activities at customs bodies. The authors put forward the methodology for assessment of customs contract service performance.

Keywords: state procurement, customs bodies, contract service, methodology.

Обеспечение своей деятельности товарами, работами, услугами таможенные органы осуществляют путем проведения государственных закупок. Этот процесс регламентируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – федеральный

* Владивостокский филиал Российской таможенной академии. 690034, г. Владивосток, ул. Стрелковая, 16в. Vladivostok Branch of the Russian Customs Academy. 16 v, Strelkovaya street, Vladivostok, Russian Federation, 690034.

закон № 44-ФЗ) и реализуется посредством контрактной системы, объединяющей участников закупок и выполняемые ими действия. Отличием федерального закона № 44-ФЗ от ранее существовавших нормативных правовых актов являются такие принципы контрактной системы Российской Федерации, как принципы «открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок» (ст. 3 федерального закона № 44-ФЗ), представляющие собой основные правила проведения государственных закупок как таможенными органами, так и другими государственными заказчиками.

В процессе финансово-хозяйственной деятельности возникает вопрос о практическом воплощении заказчиком – таможенным органом принципов контрактной системы Российской Федерации. Ответ на него может быть получен с помощью применения методики оценки эффективности государственных закупок.

В настоящее время в научных источниках литературы и нормативных правовых актах описаны различные методики оценки государственных закупок. Авторами разработана методика, реализующая комплексный «подход к оценке закупок таможенных органов на основании интегрального показателя, учитывающего не только традиционно рассчитываемую экономичность государственных закупок, но и их результативность»¹.

Однако при исследовании подходов к оценке закупок заказчика отмечено, что не уделяется должного внимания контрактной службе (контрактному управляющему), в полномочия которой входит вся совокупность действий по проведению закупки и практическая реализация принципов контрактной системы Российской Федерации. Соответственно возникает необходимость разработки показателей оценки деятельности контрактной службы и методики их расчета и анализа.

Основным требованием к разрабатываемой методике является комплексный подход к оценке государственных закупок заказчика. В связи с этим, учитывая основные принципы контрактной системы Российской Федерации (обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд,

¹ Кожина Н. А., Кирбитова С. В. Методика оценки эффективности государственных закупок в таможенных органах // Таможенная политика на Дальнем Востоке. 2017. № 1. С. 9–15.

эффективности осуществления закупок), целесообразно выделить следующие группы показателей:

1. Показатели экономности государственных закупок.
2. Показатели интенсивности труда персонала контрактной службы.
3. Показатели исполнения требований и положений нормативных правовых актов в сфере государственных закупок Российской Федерации.

Показатели 1-й группы традиционны для оценки государственных закупок заказчика и могут использоваться для анализа деятельности контрактной службы. Показатель *экономности закупок* (П1) определяется соотношением между размером экономии по закупкам товаров, работ, услуг и стоимостью заключенных контрактов. При этом в расчет включаются только закупки, проведенные конкурентными способами. Недостатком показателя П1 является его усредненность, поскольку он отражает общий процент экономии по всем государственным закупкам заказчика. Практика закупок товаров, работ, услуг для таможенных органов, как и других государственных заказчиков, показывает наличие конкурентных способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя, в ходе которых снижение начальной (максимальной) цены возможно в минимальном размере. Основной причиной этого является специфический объект закупки и, соответственно, наличие ограниченного количества участников закупки. С другой стороны, в ходе закупок товаров, работ, услуг, необходимых для осуществления текущей деятельности, наблюдается значительное снижение цены.

Для более точной оценки успешности примененных заказчиком способов определения поставщика закупки в количественном выражении следует разделить на группы по размеру экономии (т. е. проценту снижения начальной (максимальной) цены):

- а) до 5 %;
- б) от 5 до 10 %;
- в) от 10 до 25 %;
- г) свыше 25 %.

Анализ каждой группы закупок целесообразно производить по двум параметрам:

- причина снижения начальной (максимальной) цены (для всех групп). Применение антидемпинговых мер, предусмотренных ст. 37 федерального закона № 44-ФЗ (для группы «в»);
- исполнение государственного контракта.

Оценка каждой группы закупок по предложенным параметрам позволяет, с одной стороны, выявить недостатки в деятельности контрактной службы, такие как завышение начальной (максимальной) цены контракта, неточности в техническом задании, а с другой – определить поставщиков

(исполнителей, подрядчиков), снижающих цену в процессе осуществления закупки, при последующем недобросовестном исполнении контракта.

Другим показателем для оценки деятельности контрактной службы является *средний размер экономии по закупке* (П2). Он показывает экономию в денежном выражении и рассчитывается в дополнение к показателю П1 по следующей формуле:

$$П2 = \frac{Ц_{\text{факт}} - НМЦк}{V_{\text{конк.сп.}}},$$

где $Ц_{\text{факт}}$ – стоимость заключенных контрактов, $НМЦк$ – начальная (максимальная) цена всех закупок; $V_{\text{конк.сп.}}$ – количество закупок, осуществленных конкурентными способами.

Средний размер экономии по закупке может быть использован при определении стимулирующих выплат для специалистов контрактной службы в зависимости от размещенных каждым из них закупок.

Формирование штатной численности структурного подразделения, ответственного за закупки, необходимо осуществлять в соответствии с принципом эффективного расходования бюджетных средств, согласно которому расходы на содержание контрактной службы должны быть соотносимы с экономией, полученной в процессе проведения государственных закупок. В связи с этим к 1-й группе относится также показатель *экономического эффекта государственных закупок* (П3) таможенного органа, позволяющий соотнести расходы на содержание контрактной службы и достигнутые ими результаты:

$$П3 = \frac{Р_{\text{к.с.}}}{Ц_{\text{факт}} - НМЦк},$$

где $Р_{\text{к.с.}}$ – расходы на содержание контрактной службы; $Ц_{\text{факт}}$ – стоимость заключенных контрактов, $НМЦк$ – начальная (максимальная) цена всех закупок. В состав расходов на содержание контрактной службы включаются расходы на заработную плату специалистов контрактной службы, страховые взносы в государственные внебюджетные фонды, расходы на материальные ценности и другие расходы, связанные с деятельностью структурного подразделения. Анализ показателя П3 в совокупности с показателями интенсивности труда контрактной службы позволяет сформировать оптимальное по численности структурное подразделение, избежать излишнего расходования бюджетных средств.

Вторая группа показателей, на основании которых оцениваются результаты деятельности контрактной службы, включает показатели интенсивности труда. Руководству таможенного органа следует обратить на них особое внимание, т. к. среди специалистов, осуществляющих размещение закупок, наблюдается большая текучесть, причиной которой

является высокая загруженность, осуществление действий по проведению закупок после окончания рабочего дня.

Статьей 38 федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность осуществления и обеспечения государственных закупок путем создания контрактной службы или назначения контрактного управляющего. Выбор варианта организации процесса закупок заказчика зависит от размера совокупного годового объема закупок и решения руководства таможенного органа. Наличие больших объемов выделенных лимитов (более 100 млн руб.) предполагает многочисленные закупки товаров, работ, услуг и контрактную службу, осуществляющую их. В то же время при относительно небольшом объеме финансирования, как видно из положений ст. 38 федерального закона № 44-ФЗ, не исключается возможность создания контрактной службы по инициативе заказчика.

Решение вопроса об оптимальной численности персонала, осуществляющего государственные закупки в таможенном органе, может быть связано с оценкой показателя *интенсивности труда* (П4), отражающего наиболее рациональное использование всех физических и умственных возможностей специалиста контрактной службы с максимальным экономическим эффектом от государственных закупок:

$$П4 = \frac{V_{\text{общ}}}{Ч_{\text{кс}}},$$

где $V_{\text{общ}}$ – общее количество осуществленных закупок (конкурентными способами, у единственного поставщика); $Ч_{\text{кс}}$ – численность персонала контрактной службы, осуществляющих размещение закупок.

Показатель П4 охватывает все государственные закупки таможенного органа, осуществляемые как конкурентными, так и неконкурентными способами определения поставщика, исполнителя, подрядчика. Однако наиболее трудоемкими являются закупки, проводимые путем проведения конкурса, аукциона, запроса предложений, запроса котировок (табл. 1).

Большое количество действий при определении поставщика, подрядчика, исполнителя предполагает значительные трудозатраты специалистов контрактной службы таможенных органов. Поэтому более точная оценка интенсивности работы персонала этой службы может быть осуществлена при помощи показателя П5:

$$П5 = \frac{V_{\text{конк.сп.}}}{Ч_{\text{кс}}},$$

где $V_{\text{конк.сп.}}$ – количество закупок, осуществленных конкурентными способами; $Ч_{\text{кс}}$ – численность персонала контрактной службы, осуществляющих размещение закупок.

Таблица 1

Количество действий специалиста контрактной службы при осуществлении закупок конкурентными способами

Вид закупки	Количество действий* (не менее), шт.
Конкурс	5
Аукцион	5
Запрос предложений	4
Запрос котировок	3

* Под действием понимается составление и размещение в ЕИС определенной федеральным законом № 44-ФЗ информации (извещения, документации, протокола, контракта).

При анализе показателя интенсивности труда необходимо учитывать количество рабочих дней в году (табл. 2).

Таблица 2

Значение показателя интенсивности труда персонала контрактной службы

Значение показателя (за 1 рабочий день)	Оценка интенсивности	Рекомендуемые действия
До 0,3	Низкая	Привлечение дополнительного персонала не требуется
От 0,3 до 0,5	Нормальная	Привлечение дополнительного персонала требуется, если специалист контрактной службы осуществляет закупку в целом
Свыше 0,5	Высокая	Привлечение дополнительного персонала требуется

Высокие значения показателей интенсивности труда свидетельствуют о загруженности персонала, осуществляющего государственные закупки, что проявляется в формировании, размещении в Единой информационной системе большого количества документов в течение дня и приводит к возникновению ошибок, нарушению законодательства в сфере контрактной системы Российской Федерации. Поэтому для повышения эффективности государственных закупок таможенного органа в такой ситуации необходимо рассматривать вопрос о привлечении дополнительных должностных лиц в контрактную службу.

Последняя 3-я группа показателей характеризует исполнение требований и положений нормативных правовых актов в сфере государственных закупок Российской Федерации и отражает один из принципов контрактной

системы Российской Федерации – профессионализм, компетентность специалистов контрактной службы таможенного органа. В нее входят:

показатель соблюдения законодательства Российской Федерации при осуществлении государственных закупок (П6):

$$П6 = \frac{Кнз}{Vобщ},$$

где Кнз – количество выявленных нарушений законодательства Российской Федерации, Vобщ – общее количество закупок (в том числе у единственного поставщика);

показатель наличия жалоб участников закупок на единицу персонала контрактной службы (П7):

$$П7 = \frac{Кж}{Чкс},$$

где Кж – количество жалоб участников закупок, Чкс – численность персонала контрактной службы, осуществляющих размещение закупок;

показатель наличия удовлетворенных жалоб участников закупок к общему количеству закупок (П8):

$$П8 = \frac{Ку.ж.}{Кобщ},$$

где Ку.ж. – количество удовлетворенных жалоб участников закупок, Кобщ – количество закупок, осуществленных конкурентными способами;

показатель наличия удовлетворенных жалоб участников закупок на единицу персонала контрактной службы (П9):

$$П9 = \frac{Ку.ж.}{Чкс},$$

где Ку.ж. – количество удовлетворенных жалоб участников закупок, Чкс – численность персонала контрактной службы, осуществляющих размещение закупок;

показатель наличия удовлетворенных жалоб участников закупок к общему количеству жалоб (П10):

$$П10 = \frac{Ку.ж.}{Кж},$$

где Ку.ж. – количество удовлетворенных жалоб участников закупки, Кж – количество жалоб участников закупок;

показатель суммы штрафов к количеству закупок, по которым выявлены нарушения законодательства Российской Федерации (П11):

$$П11 = \frac{\text{Ш}}{V_{\text{н}}},$$

где Ш – сумма штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации, $V_{\text{н}}$ – количество закупок, по которым выявлены нарушения законодательства Российской Федерации;

показатель суммы штрафов на единицу персонала контрактной службы (П12):

$$П12 = \frac{\text{Ш}}{\text{Ч}_{\text{кс}}},$$

где Ш – сумма штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации, $\text{Ч}_{\text{кс}}$ – численность персонала контрактной службы, осуществляющих размещение закупок.

Показатели 3-й группы отражают принципы ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективность осуществления закупок. Они нацелены на выявление нарушений, допущенных персоналом контрактной службы таможенного органа. Однако отметим, что выявленные негативные факты при осуществлении закупок (удовлетворенные жалобы участников закупок, штрафы за нарушения законодательства Российской Федерации) не должны являться основанием для наказания специалистов. Назначение показателей 3-й группы – разработка тактики и стратегии осуществления государственных закупок в будущем, оценка профессионализма персонала контрактной службы.

Таким образом, предлагаемая авторами методика оценки деятельности контрактной службы таможенных органов охватывает основные аспекты государственных закупок, заложенные в принципах контрактной системы Российской Федерации. Она позволяет контролировать деятельность структурных подразделений, осуществляющих закупки, выбор способов определения поставщика, подрядчика, исполнителя, с целью последующего успешного выполнения закупок товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями законодательства в сфере контрактной системы Российской Федерации.

© Кожина Н. А., Кирбитова С. В., 2017

© Kozhina N. A., Kirbitova S. V., 2017

Для цитирования:

Кожина Н. А., Кирбитова С. В. К вопросу о разработке методики оценки деятельности контрактной службы при осуществлении государственных закупок в таможенных органах // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 3(80). С. 27–34.