

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

На правах рукописи

ФРУНЗЕ ВАЛЕРИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА КОНТРОЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК**

**Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным
хозяйством (стандартизация и управление качеством продукции)**

ДИССЕРТАЦИЯ

**на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

**Научный руководитель –
доктор экономических наук
Анастасия Геннадьевна Жукова**

**Санкт-Петербург
2021**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. РЕАЛИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	13
1.1. Развитие и эволюция организации закупок для государственных и муниципальных нужд.....	13
1.2. Виды и методы государственного (муниципального) контроля за закупками.....	43
1.3. Формирование категории «качество контрольной деятельности в сфере закупок».....	55
Выводы Главы 1.....	64
ГЛАВА 2. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.....	68
2.1. Модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок.....	68
2.2. Показатели оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок.....	85
2.3. Методические рекомендации по оценке качества контрольной деятельности в сфере закупок.....	96
Выводы Главы 2.....	112
ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.....	115
3.1. Стандартизация контрольной деятельности в сфере закупок.....	115
3.2. Цифровая трансформация контрольной деятельности в сфере закупок.....	121
Выводы Главы 3.....	135

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	138
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	147
ПРИЛОЖЕНИЕ А Различные подходы к определению категории «качество»	168
ПРИЛОЖЕНИЕ Б Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «обеспечение качества контрольной деятельности»	169
ПРИЛОЖЕНИЕ В Работы по развитию ЕИС в 2017 – 2020 годы.....	175
ПРИЛОЖЕНИЕ Г Принцип определения категории риска по закупкам в подсистеме «риск-мониторинг» и пример алгоритма автоматизированного расчета по критерию «вероятность»	176

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Государственные (муниципальные) закупки являются серьезным инструментом экономического регулирования. В условиях модернизации экономики система государственных закупок не только может, но и обязана создавать мощный стимулирующий эффект для развития национального хозяйства. Одним из рычагов социально-экономического развития страны является эффективное расходование бюджетных средств, что не представляется возможным без контроля качества не только закупаемых товаров, работ и услуг, но и контроля качества самого процесса государственного заказа – начиная от планирования и обоснования цены закупки, заканчивая анализом эффективности и результативности использования государственных средств. В современных экономических реалиях качество государственных закупок, несомненно, занимает одну из ключевых позиций и тесно взаимосвязано с развитием Санкт-Петербурга.

В своем ежегодном послании Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил значимость государственных закупок и необходимость реформирования контрольной деятельности в рамках Закона о контрактной системе. Распоряжением Правительства от 31.01.2019 № 117-р утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах, одним из мероприятий которой является совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Одним из показателей качества и эффективности государственных закупок являются результаты проведения проверок органами внутреннего государственного финансового контроля и органами контроля в сфере закупок соблюдения требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе).

Кроме того, сегодня в Российской Федерации недостаточно полно проработаны отдельные вопросы законодательства о контрактной системе в сфере закупок, что подтверждается активной нормотворческой деятельностью по совершенствованию такого законодательства, что, естественным образом, влечет за собой и изменение подходов к контролю за соблюдением требований законодательства.

Степень разработанности темы исследования. Научными исследованиями и разработками в области отечественных закупок занимались такие ученые, как Белокрылов К.А., Данилова С.Н., Дмитриева И.К., Ефремова Н.Н., Каранатова Л.Г., Котельников В.Ю., Ладыгин А.Н., Никифорова Л.В., Пластинина Е.А., Попова Е.А., Смотрицкая И.И., Фамиева К.И., Фиц А.Ю., Черемухин С.А., Шмелева М.В. и др. В работах таких отечественных исследователей в области государственного и муниципального заказа, как Карпухин И.В., Кротов Н.А., Литвиненко В.В., Мухорьянова О.А., Пронькин Н.Н., Рахимов Э.Х., Слепенкова Л.В. в качестве отдельной категории научных исследований выделялось осуществление закупок оборонным комплексом, а также правоохранительными и надзорными органами. Международный опыт организации закупок частично представлен в диссертационных исследованиях таких ученых, как Иванов С.В., Кошечев В.А., Кротов Н.А., Курочкина В.А., Смотрицкая И.И., Шадрина Е.В. и др.

Исследованиями проблем менеджмента качества занимались такие отечественные ученые, как Адлер Ю.П., Герасимов Б.И., Глудкин О.П., Горбашко Е.А., Жукова А.Г., Леонова Т.И., Мелихов А.В., Окрепилов В.В., Салимова Т.А. и другие, наряду с зарубежными исследователями – Демингом Э., Джураном Д., Исикавой К., Капланом Р., Нортон Д., Фейгенбаумом А., Шухартом В. и другими, внесшими значительный вклад в развитие теории и методологии всеобщего управления качеством.

При этом ряд проблем оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, в связи с недостаточной проработанностью и узостью различных аспектов при ее проведении, требуют дальнейшего исследования и

определили тему, цель, задачи, предмет и объект диссертационного исследования.

Целью диссертационного исследования является формирование теоретических и методических основ оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, разработке методических рекомендаций по стандартизации и автоматизации деятельности органов контроля в рамках контроля за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Для достижения цели диссертационного исследования необходимо решить следующие **задачи**:

1. Развить систему контроля за государственным (муниципальным) заказом в России на основе исследования отечественного и зарубежного опыта по организации контроля в сфере государственных закупок;

2. Разработать модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере государственных закупок;

3. Разработать систему показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок на основе применения сбалансированной системы показателей;

4. Разработать методические рекомендации по оценке качества контрольной деятельности в сфере закупок, в том числе с применением квалиметрических методов оценки качества и провести их апробацию на практике;

5. Предложить методические подходы к цифровой трансформации контрольной деятельности в сфере закупок;

6. Применить механизмы стандартизации к области качества контрольной деятельности на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Объектом исследования являются органы контроля в сфере государственных и муниципальных закупок

Предметом исследования являются механизмы и процедуры по организации деятельности органов внутреннего финансового контроля при реализации полномочий по контролю в сфере закупок.

Теоретической и методологической основой исследования стали научные положения, выводы и рекомендации в области исследования контрактной системы в сфере закупок, государственного (муниципального) финансового контроля, менеджмента качества, изложенные в нормативных правовых актах РФ, субъектов РФ и муниципальных образований РФ, в трудах зарубежных и отечественных ученых. В исследовании задействован комплексный подход, основывающийся на анализе теорий эффективности и подходов к ее оценке, общего менеджмента и менеджмента качества, управления рисками, позволивший определить основные положения и методику оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Информационной базой исследования явились официальные данные Единой информационной системы в сфере закупок, региональных информационных систем в сфере закупок, Портала государственного и муниципального финансового аудита, материалы Министерства финансов, Министерства цифрового развития, Федерального казначейства, Федеральной антимонопольной службы, Министерства экономического развития и других ведомств, федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты в области осуществления закупок, данные, полученные в результате статистического анализа, данные Счетной Палаты РФ, Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга, Управления Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу, Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга, Главного контрольного управления Челябинской области, Комитета государственного финансового контроля Ленинградской области, находящиеся в открытом доступе, материалы по результатам контрольных мероприятий за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, периодические издания, в том числе «Стандарты и качество», «АКСОР», материалы международных и российских конференций по предмету исследования, а также информационные системы ООО «Кейсистемс», НПО

«Криста» и ООО «БФТ», предназначенные для автоматизации контрольной деятельности.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается применением таких элементов системного анализа как сравнительный анализ, расчетно-аналитический подход, статистический анализ, квалиметрические модели. Обоснованность подтверждается использованием методов экспертного оценивания: прямыми экспертными оценками (метод непосредственной оценки) и экспертными оценками с обратной связью (метод Дельфи). Исследование строилось на основе приемов агрегирования, классифицирования, группирования, комбинаторного анализа, логического моделирования и построения алгоритмов и сопровождалось содержательной интерпретацией выводов.

Соответствие диссертации Паспорту научной специальности. Диссертационная работа соответствует следующим пунктам паспорта специальности ВАК 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (13. Стандартизация и управление качеством продукции): 13.20. Стандартизация, оценка соответствия и информационное обеспечение в системе технического регулирования и управления качеством продукции (услуг); 13.28. Оценка качества продукции (услуг) и систем управления организацией как субъекта экономической деятельности; 13.34. Организационно-экономические аспекты совершенствования инструментария обеспечения качества продукции (услуг).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в развитии теоретических и методических основ оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, разработке методических рекомендаций по стандартизации и автоматизации деятельности органов контроля в рамках контроля за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем, заключаются в следующем:

1. Разработаны предложения по развитию и совершенствованию системы контроля за государственным (муниципальным) заказом в России, основанные на результатах анализа и систематизации информации о видах контроля и полномочиях всех контрольных органов в сфере закупок и используемых ими методов контроля, в том числе в части передачи полномочий.

2. Разработана модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок, позволяющая формировать требуемое качество контрольной деятельности, учитывая требования (желаемое качество) и удовлетворенность (воспринятое качество) заинтересованных сторон, а также учитывать влияние последствий несоблюдения заявленных требований в результате реализации контрольных мероприятий. Определены заинтересованные стороны и их потребности и ожидания по результатам контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок на основании предложенного автором определения «качества контрольной деятельности в сфере закупок».

3. Разработана система показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, сочетающая в себе критерии, характеризующие процедурные аспекты осуществления контрольной деятельности и критерии, характеризующие содержательные аспекты реализуемых государственных функций.

4. Разработана методика оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, основывающаяся на квалиметрических методах оценки качества, позволяющая на основе полученных данных принимать взвешенные управленческие решения по повышению качества, эффективности и результативности контрольной деятельности с обязательным соблюдением требований всех заинтересованных сторон, исключая какие-либо коррупционные проявления, поступки и решения.

5. Предложены методические подходы к цифровой трансформации государственного финансового контроля с учетом требований современных тенденций цифровизации экономики, что позволит максимально упростить

процедуры обмена информацией и документами, а также будет способствовать повышению эффективности дистанционного и автоматизированного контроля.

6. Разработан проект федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Обеспечение качества контрольной деятельности», что позволит осуществить его применение на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации, что позволит стандартизировать подходы и оценить эффективность деятельности органа власти, уполномоченного на проведение контрольных мероприятий.

Теоретическая ценность результатов исследования. Теоретическая ценность исследования представляет собой разработку подхода к оценке качества контрольной деятельности, в том числе по результатам анализа значимых исследований научного сообщества в области государственного и муниципального заказа, качества контрольной деятельности в сфере закупок. Результаты и выводы диссертационной работы предоставляют возможность для дальнейших научных изысканий в части совершенствования теории и методологии внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и оценки качества его реализации.

Практическая ценность результатов исследования. Практическая ценность результатов исследования проявилась при использовании его результатов в деятельности Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга и Управления Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу, что подтверждено справками о внедрении.

Положения, рекомендации и выводы диссертационного исследования ориентированы на широкое использование органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при проведении анализа исполнения бюджетных полномочий, направленного на повышение эффективности и качества реализации контрольных полномочий, а также в учебном процессе в высших учебных заведениях, в том числе при подготовке научно-педагогических кадров.

Апробация результатов исследования. Основные положения научных исследований докладывались и обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях (Всероссийская научно-практическая конференция «Цифровая экономика в социально-экономическом развитии России» (2018 г.)), в том числе касающихся внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (Международный научно-практический форум «Государственный финансовый контроль как основа повышения качества и эффективности управления общественными финансами»: модератор секции «Финансовый и казначейский контроль в сфере закупок» (2018 г.), доклад на секции «Повышение эффективности планирования, обоснования и нормирования в сфере закупок» (2017 г.)), ежегодных научно-практических конференциях Санкт-Петербургского государственного экономического университета (Международная научно-практическая конференция «Национальные концепции качества: повышение качества в обеспечении конкурентоспособности экономики» (2016, 2018 гг.), Научная сессия профессорско-преподавательского состава научных сотрудников и аспирантов СПбГЭУ по итогам НИР за 2017 г. (лучший доклад)).

Кроме того, разработанный автором Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Обеспечение качества контрольной деятельности» прошел апробацию в практической деятельности Управления Федерального казначейства по г. Санкт-Петербургу.

Публикации по теме диссертации. Результаты диссертационного исследования и его основные положения, идеи и выводы нашли отражение в 9 публикациях, общим объёмом 2,49 п.л., в т. ч. авторским 1,5 п.л., и включают 3 статьи в научных изданиях рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ общим объёмом 0,82 п.л. (вклад автора 0,5 п.л.) и 6 тезисах докладов и статей в научных сборниках.

Структура диссертационной работы. Цель исследования и содержание поставленных исследовательских задач определили структуру диссертационной работы, состоящей из введения, трех глав, заключения, библиографического

списка. Во введении описаны, согласно принятой структуре, актуальность темы диссертационной работы, ее цель, задачи, конкретизированы объект и предмет исследования, раскрыта степень разработанности поднятой проблемы, научная новизна и практическая значимость выводов и результатов исследования. В первой главе рассмотрены теоретические основы развития и правового обеспечения контрольной деятельности. Во второй главе исследованы основы организации контроля качества процесса осуществления государственных закупок во взаимосвязи с показателями эффективности и качества контрольной деятельности в сфере закупок. Разработаны методические рекомендации по оценке качества контрольной деятельности в сфере закупок. В третьей главе рассмотрены вопросы стандартизации и автоматизации контрольной деятельности в сфере закупок с целью повышения ее качества и эффективности. В заключении обобщены основные положения диссертационного исследования.

ГЛАВА 1. РЕАЛИЗАЦИЯ И ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Развитие и эволюция организации закупок для государственных и муниципальных нужд

Практически до середины XX века до разработки и повсеместного распространения теории бюрократии немецкого социолога и политического экономиста Макса Вебера теоретическое изучение и практическое совершенствование государственного управления не вызывало значительного интереса к теории государственного управления, которое развивалось, как правило, нормативно, не основываясь на фундаментальных теоретических ценностях. Именно это и явилось предпосылкой столь незначительного теоретического развития теории государственного управления, наряду с другими науками, такими как социология и экономика. Однако и разработанная Максом Вебером теория бюрократии относилась лишь к частному сектору, других попыток гармонизировать предлагаемые концепции к сфере государственного управления и политической теории предпринято не было.

Реализация государственных функций и предоставление государственных услуг базируется на главном принципе государственного управления, закрепленном в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, - принципе эффективности расходования бюджетных средств, являющихся главным ресурсом государственного управления, наряду с государственным имуществом. При этом, конструкция принципа эффективности расходования бюджетных средств содержит в себе две характеристики: экономность использования ресурсов и результативность деятельности государственного аппарата.

В целом, рассматривая ретроспективу развития и совершенствования государственного управления, необходимо отметить, что такое развитие всегда носило формальный характер и связано было с административными аспектами государственного управления, полагая, что ликвидация административных

барьеров способна решить многие проблемы, присущие сфере государственного управления, тем самым, повысив его эффективность.

Исследователи выделяют следующие организационные принципы, изначально появившиеся в военной среде, но также присущие и сфере частного сектора [177], такие как:

- 1) создание и организация административных единиц на основе единого целеполагания;
- 2) объединение аналогичных функциональных единиц в отдельные административные единицы (группа, подразделение и пр.);
- 3) регламентация ответственности властных структур;
- 4) обеспечение принципа единоначалия главнокомандующего (руководителя) для каждой конкретной административной единицы;
- 5) установление предельно допустимого количества сотрудников, находящихся в подчинении одного руководителя;
- 6) разделение сфер ответственности между линейными, функциональными направлениями и вспомогательными, консультативными.

При этом среди ученых нет согласия относительно эффективности вышеперечисленных принципов. Ряд исследователей придерживается мнения об установлении таких принципов государственного управления исключительно в качестве жестких критериев и только для определенных ситуаций, требующих административного решения сложившихся проблем, в связи с разнородностью возможных проблем и нецелесообразности применения единых правил для всех ситуаций. При этом, следует отметить, что такие принципы продолжают существовать на практике и применяются во многих странах при формировании структуры государственного аппарата.

Особое внимание в сфере государственного управления также уделяется государственным служащим. Во многих странах административные реформы всегда сопровождались и реформами государственной службы и строились на основе теории «меритократии» (от латинского *meritus* «заслужить» и древнегреческого *κράτος* «власть, правление»), согласно которой властные полномочия (руководящие посты) должны были доставаться только самым

способным людям, независимо от их социального происхождения и финансового достатка.

Меритократия концептуально трактуется такими исследователями, как Х. Арендт, М. Янгом и Д. Беллом, а также представителями неоконсерватизма в западной социологии, например, З. Бжезинским, в двух значениях. Первый подход характеризует меритократию как систему, создающую специальные условия для находящихся под патронажем талантов, из числа которых в последующем и будут избраны руководители. Эта система противопоставляется и аристократии, и демократии [183,180]. Более распространенный второй подход характеризует меритократию как систему изначально созданных специальных условий для объективно талантливых и трудолюбивых людей, из числа которых в последующем и будут избраны руководители в условиях свободной конкуренции [183]. В рамках второго подхода предполагалось проведение конкурсных экзаменов для поступления на государственную службу, отбор и продвижение на государственной службе в зависимости от имеющихся у человека качеств (интеллектуальных достоинств и личностных качеств, включая стимулы, характеристику личности, взаимоотношения в коллективе и пр.) и полученных заслуг.

Применительно к сфере государственных и муниципальных закупок автором прослеживается гармонизация принципов теории меритократии с действующей системой организации закупок во многих странах мира, включая Российскую Федерацию. Постулаты теории меритократии проявляются для поставщиков (подрядчиков, исполнителей) сквозь призму таких элементов системы государственных и муниципальных закупок, как:

- 1) допуск к участию в закупках лишь тех потенциальных контрагентов, удовлетворяющих определенным условиям и требованиям, например, опыт участника закупки в оказании услуг, поставке товаров, выполнении работ аналогичного объема, подтверждение качества и соответствия установленным стандартам и нормативам предлагаемых товаров, работ, услуг, инновационный характер предложения;

- 2) свободная конкуренция для всех желающих стать претендентом на заключение государственного и муниципального контракта в рамках действия контрактной системы;
- 3) установление стимулов для надлежащего исполнения обязательств, установленных в государственных и муниципальных контрактах, например, формирование и ведение Реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при попадании в который организация теряет право участвовать в государственных и муниципальных закупках.

Применительно к государственным служащим различных органов власти Российской Федерации теория меритократии находит свое отражение в установлении административной ответственности за допущение нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, включая как формальные (административные), процедурные нарушения, например, несоблюдение сроков размещения плана-графика закупок в Единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг (zakupki.gov.ru), так и сущностные (содержательные), касающиеся достижения целей осуществления закупок и эффективности осуществления такой закупки.

Ярким примером применения теории меритократии также является и повышение знаний, умений и навыков государственных служащих, к сфере ответственности которых относятся государственные и муниципальные закупки. Государство тем самым создает предпосылки и условия для развития тех необходимых умений и навыков, которые будут являться ключевыми для отбора руководителей в данной сфере.

Начиная с XIX века и до сих пор во многих странах существует сложившаяся в Великобритании система исполнительного бюджета, при которой исполнительная власть подготавливает проект бюджета, законодательная власть его рассматривает и утверждает, а исполнительная власть его исполняет, контролируя расходование бюджетных средств.

В настоящее время бюджет, по-прежнему, является главным инструментом планирования расходов государства на реализацию федеральных, национальных и региональных проектов, государственных

программ, определяя приоритеты и управляя текущими расходами, обеспечивая связь законодательной и исполнительной ветвей власти, развивая контроль и подотчетность.

Смена акцентов бюджетной политики от затратного управления к управлению по результатам, являющегося основой концепции Нового государственного управления (New Public Management), получившей свое широкое распространение в 1980-х годах [185], способствовала развитию общественного контроля за расходами бюджетов, идей оценки эффективности результативности деятельности государственных органов, одним из ключевых элементов таких расходов и являются государственные и муниципальные закупки. Однако сложность оценки различных элементов хотя бы в рамках одного национального проекта не позволяет достоверно определить влияние каждого израсходованного финансового ресурса на конечный результат, который должен быть достигнут. Именно это явилось предпосылкой разработки многими правительствами различных стран мер по повышению эффективности государственных расходов и оценкой влияния таких расходов на достижение целей государственной политики. В настоящее время до сих нет ни признанных на международном уровне, ни законодательно утвержденных методик оценки эффективности государственного управления, предоставляющие разумные гарантии адекватности таких оценок, на основе которых впоследствии должны приниматься управленческие решения. Поэтому любые методы, которые используются исполнительной властью, подвергаются сомнениям и открыты для исследований и научных разработок.

Благодаря попыткам контролировать и оценивать эффективность государственных расходов, с 1980-х годов остро возникла необходимость актуализации проектов, реализуемых государством. Так, результатом таких преобразований в Великобритании стала передача государственных услуг по уборке больниц от государственных учреждений в частный сектор с целью повышения рентабельности таких закупок. Следовательно, государственные закупки стали одним из самых перспективных способов повышения эффективности бюджетных расходов.

На основе анализа утвержденных федеральных бюджетов, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований расходы, которые осуществляются государством (субъектом РФ, муниципалитетом), можно разделить на две основные категории, совместно именуемые как «государственные расходы».

К первой категории относятся закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Например, закупки питания дошкольных учреждений и образовательных учреждений, закупки лекарственных препаратов, высокотехнологичного медицинского оборудования, обеспечения безопасности, строительство социально значимых, инфраструктурных проектов, реконструкция зданий и сооружений, закупки в сфере обороны и пр.

Ко второй категории относятся расходы бюджета на социальное обеспечение населения, межбюджетные трансферты, субсидии физическим и юридическим лицам. Например, выплаты пенсий и социальных пособий, субсидии на проведение мероприятий в сфере культуры и искусства, публикации периодических и непериодических печатных изданий, бюджетные инвестиции в уставный капитал юридических лиц, государственно-частное партнерство и пр.

Многие страны не занимают значимость того или иного вида расходов, в равной степени сосредотачивая внимание на совокупности двух этих категорий, имеющих совершенно разное экономическое значение и предметы ведения. Закупки, относящиеся к первой категории, подразумевают под собой преимущественное право требования государственной или муниципальной власти доступных национальных ресурсов, выступая в роли заказчика, расходы, относящиеся ко второй категории, являются результатом перераспределения ресурсов в частном секторе (физические и юридические лица).

Исследования западных ученых констатируют долю государственного сектора в среднем от 20 до 30 % в общей экономической активности западных стран [Government budget 179]. Под долей государственного сектора понимается как доля национального дохода, произведенного в государственном

секторе, так и доля работников государственного сектора, в том числе доля доходов, которые получает государство в результате услуг, оказанных специалистами государственного сектора.

Так, к концу XX века доля национального дохода, перераспределяемая на государственные расходы, в таких развитых европейских странах, как Нидерланды, Дания, Швеция достигала уровня 60 %, в таких странах, как Франция, Великобритания, Германия, Италия - от 40 до 50 %, в таких странах, как Греция, США, Япония и Австралия – 30 %, что свидетельствует о высокой роли и значимости государственных расходов в общей экономической системе указанных стран [179].

Теперь подробно проанализируем генезис развития организации закупок для государственных и муниципальных нужд в России и за рубежом, что является фундаментом для формирования научно-методической базы регулирования и совершенствования государственных и муниципальных закупок.

Отечественный опыт организации закупок

Период научного обеспечения государственных и муниципальных закупок в России до 2010 года характеризуется отсутствием каких-либо фундаментальных научно-методических разработок, направленных на повышение эффективности осуществления таких закупок.

В России становление института государственных и муниципальных закупок началось примерно после 2010 года в период перехода от Федерального закона № 94-ФЗ к Федеральному закону № 44-ФЗ, что ознаменовалось кардинальными изменениями всей системы государственных и муниципальных закупок на всей территории Российской Федерации. Именно это стало стимулом для изучения международного опыта организации государственных и муниципальных закупок не только учеными и исследователями этой области, но и специалистами-практиками, разрабатывающими нормы и требования нового на тот момент Федерального закона № 44-ФЗ, главными целями которого декларировалось повышение

эффективности и результативности осуществления государственных и муниципальных закупок.

Принцип разделения закупок на государственные и муниципальные главным образом основывается на принципе, закрепленном в статье 3 Конституции Российской Федерации, согласно которому «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Научными исследованиями и разработками в области отечественных закупок занимались такие ученые, как Ладыгин А.Н. (2009 год) [83], Смотрицкая И.И. (2009 год) [147], Ефремова Н.Н. (2010 год) [56], Никифорова Л.В. (2010 год) [106], Каранатова Л.Г. (2011 год) [68], Котельников В.Ю. (2012 год) [78], Фиц А.Ю. (2013 год) [164], Фамиева К.И. (2014 год) [156]. Однако работы вышеуказанных исследователей рассматривали лишь отдельные аспекты осуществления закупок, такие как влияние закупок на развитие регионов, роль закупок в международных отношениях, реформирование российской практики осуществления закупок, обеспечение безопасности России путем модернизации закупочной системы, активизация инновационной деятельности под воздействием закупок государственного и муниципального сектора, административные процедуры государственного и муниципального заказа.

В последние годы в качестве предмета диссертационных исследований все чаще становятся государственные и муниципальные закупки, система государственного заказа. Примерами таких исследований являются диссертации Поповой Е.А. «Становление и развитие государственной закупочной политики в Российской Федерации» [128], Дмитриевой И.К. «Государственная контрактная система в смешанной экономике» [51], Даниловой С.Н. «Теоретико-методологические основы принятия управленческих решений в системе конкурсных закупок продукции для государственных нужд» [48], Черемухина С.А. «Развитие экономических отношений в системе государственных закупок как условие модернизации экономики России» [168], Белокрылова К.А. «Контрактный механизм

экономического взаимодействия государства и бизнеса как фактор предупреждения оппортунистического поведения» [31], Пластининой Е.А. «Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона: на примере Ярославской области» [124], Шмелевой М.В. «Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации» [173], в рамках которых предприняты попытки анализа систем государственных закупок различных субъектов Российской Федерации, выявления роли государственной закупочной политики в поддержке предпринимательства, выделения предпосылок и перспектив развития системы государственного заказа. Однако, следует отметить, что многие исследования либо проведены учеными до 2013 года, до кардинального изменения и практического внедрения контрактной системы в Российской Федерации, либо носят лишь нормативно-административный характер разработок, направленных на повышение эффективности системы государственных закупок.

По результатам анализа отечественных исследований в области государственного и муниципального заказа в качестве отдельной категории научных исследований следует выделить осуществление закупок оборонным комплексом, а также правоохранительными и надзорными органами. Так, в работах таких исследователей, как Литвиненко В.В. «Совершенствование управления государственными закупками для силовых структур в регионе» [86], Кротов Н.А. «Организационно-экономический механизм реализации государственной политики в сфере оборонных закупок в условиях макроэкономической стабилизации» [80], Бабкин А.В. «Методология управления государственным оборонным заказом» [27], Слепенкова Л.В. «Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа» [146], Рахимов Э.Х. «Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел» [132], Карпухин И.В. «Государственное регулирование и предпринимательство в процессе размещения государственного оборонного заказа на региональном уровне» [69], Пронькин Н.Н. «Экономико-математический и программный

инструментарий формирования государственного оборонного заказа» [130], рассматриваются правовые, административные и экономические особенности формирования государственного заказа, роль государственного оборонного заказа в структуре контрактной системы России, однако, такие исследования не носят фундаментального характера и направлены, главным образом, на развитие программного инструментария формирования государственного оборонного заказа, а также методологии определения и оценки затрат и оснащения новой техникой в исследуемой сфере.

Система государственных закупок в настоящее время регулируется нормами Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1], который пришел на смену Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Развитие контрактных отношений в Российской Федерации имеет многовековую историю и законодательно было достаточно подробно урегулировано во второй половине XIX века во время правления Николая I в «Уставах государственного благоустройства» от 1842 года, а именно в «Своде учреждений и уставах торговых», который включал в себя следующие разделы [137]:

1. О праве на торговлю;
2. О торговых обязательствах и договорах общих и разным родам торговли свойственным;
3. О договорах и обязательствах особенных по торговому судостроению и мореплаванию;
4. О судопроизводстве в делах торговых;
5. О торговых установлениях.

Из анализа структуры и содержания «Свода учреждений и уставов торговых» следует, что процесс осуществления торговых отношений в Российской Империи аналогичен процессу осуществления государственных и муниципальных закупок на современном этапе и включает в себя как

процедурные вопросы, такие как подтверждение квалификации, права на участие в закупке, установление общих и специфических условий договоров в зависимости от вида деятельности и предмета закупки, так и досудебное и судебное урегулирование споров сторон, возникающих при исполнении договоров.

Однако, следует отметить, что законодательство Российской Империи касалось, в большей степени, договорных отношений, связанных с импортом товаров в Российскую империю, в то время как современное законодательство регулирует отношения, связанные с торговым обращением внутри страны, не исключая положения, касающиеся закупок иностранных товаров.

В последние годы с введением странами Европейского союза, США, Украиной ограничительных мер в отношении Российской Федерации по импорту товаров на территорию указанных стран трендом стало импортозамещение иностранных товаров, что в полной мере нашло отражение и в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок путем установления определённых критериев и требований к такого рода закупкам. Таким образом, государственные и муниципальные закупки являются также и инструментом политического воздействия на экономику страны. А в условиях ограничения перевозок, возникших в 2020 году в связи с пандемией, меры, направленные на поддержку внутреннего рынка являются как никогда актуальными. Так, например с 7 февраля 2021 года внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2021 № 76 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2015 г. № 102 и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» устанавливающие ограничения допуска иностранных одноразовых медизделий из перечня, производимые не только поливинилхлоридных пластиков, но и иных пластиков, полимеров и материалов, а с 19 марта в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2021 № 336 расширен перечень иностранных медизделий с ограничением допуска. В числе новых позиций есть

биохимические анализаторы, медицинские микроскопы, микроскопы для клинической лабораторной диагностики, терапевтические лазерные аппараты.

С момента принятия действующего Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ законодателем он постоянно обновляется и совершенствуется. Некоторые нормы, действующие с момента принятия закона, изживают себя и заменяются на актуальные для российской действительности.

Так, например, с 1 января 2020 года перестал существовать такой документ, как план закупок, а план-график закупок значительно был упрощен. Однако, с 1 июля при планировании ряда закупок нужно будет указывать больше сведений

В плане-графике на 2022 год федеральным заказчикам понадобится указывать специальный код в графе КБК для закупок, предметом которых выступают:

- приобретение недвижимости;
- подготовка проектной документации, инженерные изыскания;
- строительство, реконструкция, капремонт, снос объектов капитального строительства.

Следуя общегосударственному направлению по цифровизации экономики, система государственного и муниципального заказа также внедрила электронные процедуры и, более того, согласно разъяснениям Министерства экономического развития Российской Федерации, в случае наличия расхождений между документами, представленными в Единой информационной системе в сфере закупок (zakupki.gov.ru), и документами, представленными на бумажном носителе, значимыми признаются именно документы в Единой информационной системе в сфере закупок. Кроме того активно развивается возможность электронного активирования приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги.

Характерные черты системы государственного и муниципального заказа Российской Федерации рассматриваются в сравнении с международными системами государственного заказа далее в параграфе 1.1.

Эксперты и исследователи в области государственного и муниципального заказа выделяют приоритетные направления, требующие дальнейшего совершенствования [171], такие как:

1. Системное решение проблемных практических вопросов (ситуаций).

1.1. Установление заказчиками специальных требований в конкурсной документации с целью отклонения участников закупок по формальным признакам.

Решением данной проблемы представляется установление требования при закупке любых товаров, работ, услуг только согласия участника закупки на другие работы (по аналогии с закупками строительных работ), в случае поставки товаров целесообразно ограничить количество характеристик, устанавливаемых в документации о закупке (например, не более 5-10 требований, имеющих наиболее важное значение).

1.2. Отсутствие возможности защиты своих прав поставщиками (подрядчиками, исполнителями) при исполнении контракта (договора).

Решением данной проблемы представляется установление как закрытого перечня случаев одностороннего отказа государственного заказчика от исполнения контракта (договора), так и права поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обжаловать такой односторонний отказ заказчика в суде, в том числе установления ограничения на заключение контракта заказчиком на период судебных разбирательств.

1.3. Недобросовестный сговор при проведении конкурсных процедур.

Решением данной проблемы представляется проведение аукциона для всех видов товаров, работ, услуг через два часа после окончания срока подачи заявок (по аналогии с закупками в сфере строительства, для которых действует временной промежуток в четыре часа).

1.4. «Цикличность» проведения закупки.

Решением данной проблемы представляется исключение повторного проведения конкурсных процедур и предоставления права заказчику заключения контракта (договора) по согласованию с Федеральной

антимонопольной службой России с единственным поставщиком в случае признания первоначально проведенных конкурсных процедур несостоявшимися.

2. Развитие свободной и добросовестной конкуренции.

Главной идеей в развитии добросовестной конкуренции является создание рейтинга деловой репутации поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [153] (рис.1). Рейтинг предполагает три категории: высокий, базовый и низкий. Рейтинг будет присваиваться автоматически в Единой информационной системе в сфере закупок в зависимости от качества, количества и стоимости выполненных контрактов (договоров).



Рисунок 1 – Рейтинг деловой репутации поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

При этом формирование рейтинга деловой репутации поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не является единственной мерой по развитию добросовестной конкуренции.

В качестве дополнительных мер предлагаются следующие:

1. Повышение значимости и возможностей использования Единой информационной системы в сфере закупок путем подачи жалоб участниками закупок в Федеральную антимонопольную службу и официальное уведомление участников закупок о результатах рассмотрения через систему, а также ведение в системе всей официальной переписки заказчика с исполнителем по контракту, в том числе связанной с претензионной работой;

2. Установление единой унифицированной формы для банковской гарантии;

3. Внесение изменений в Договор ЕврАзЭС [5] в части установления новой процедуры – закупки через электронный магазин.

3. Повышение качества исполнения государственных и муниципальных контрактов (договоров)

В целях повышения качества исполнения контрактов предлагается целесообразным введение и расширение универсальных критериев предквалификации для участия в конкурсных процедурах, в том числе установление определенных критериев для участников закупок, имеющих право обращения в контрольный орган с жалобой, с целью борьбы с «профессиональными жалобщиками».

Зарубежный опыт организации закупок

Изучение международного опыта организации государственных закупок представляет особую ценность в связи с возможностью ретроспективы достижений и успешных новаций в организацию системы государственного и муниципального заказа России.

Международный опыт организации закупок частично представлен в диссертационных исследованиях таких ученых, как Шадрина Е.В. «Региональная система государственных закупок как рыночный механизм обеспечения общественных потребностей» [189], Кротов Н.А. «Организационно-экономический механизм реализации государственной политики в сфере оборонных закупок в условиях макроэкономической стабилизации» [80], Смотрицкая И.И. «Трансформация системы государственных закупок в российской экономике» [147], Курочкина В.А. «Организация и механизм государственного заказам на уровне региона: на примере Ленинградской области» [82], Кощев В.А. «Совершенствование организации подрядных торгов (конкурсов) на государственные заказы в строительстве» [79], Иванов С.В. «Совершенствование механизма взаимодействия государственных органов и предпринимательских структур при размещении государственных заказов» [61]. Все исследователи выделяют

единые принципы, присущие всем формам международных закупок, а именно, принципы прокьюременты.

Прокьюремент (от англ. procurement – приобретение, поставка) представляет собой совокупность практических приемов и методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворить потребности заказчика (юридического или физического лица) при проведении торгов путем получения товаров, выполнения работ и оказания услуг.

Самым популярным видом прокьюременты является государственный или публичный прокьюремент, другими словами, осуществление закупок государственными и муниципальными заказчиками. Европейский союз (регулируется правом Европейского союза «European Union law»), Россия (регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ) и США (регулируется Федеральными правилами закупок «The Federal Acquisition Regulation») наиболее активно используют публичный прокьюремент.

Выделяют следующие особенности прокьюременты:

- 1) практический прием (метод) осуществления закупок товаров, работ и услуг, в том числе для государственных и муниципальных нужд;
- 2) обеспечивает открытость и прозрачность состязательных процедур претендентов на заключение контракта по итогам осуществления закупок товаров, работ и услуг;
- 3) обеспечивает защиту интересов покупателей путем своевременного выбора оптимального количества необходимых ресурсов с учетом предложений на определённом рынке;
- 4) эффективное использование финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении заказчика.

Принципы, положенные в основу прокьюременты:

1. Открытость и прозрачность

Вся информация на всех этапах осуществления конкурсных процедур должна являться общедоступной для всех потенциальных контрагентов, равно как и сами конкурсные процедуры должны осуществляться публично. Все потенциальные претенденты за заключение контракта (договора) должны четко

понимать критерии оценки квалификации и требования, к ней предъявляемые, процедуру определения победителей, включая обеспечение достаточным количеством времени для подготовки необходимого пакета документов с целью подачи заявки для участия в конкретном конкурсе.

Четкое соблюдение заказчиками регламентированных процедур, а также их обязательное документирование (протоколы, заявки и пр.) предоставит гарантии для контролирующих органов о надлежащем исполнении предоставленных полномочий в отношении действий заказчика, особенно в отношении мотивов выбора победителя конкурса.

2. Справедливость и равенство

Все потенциальные контрагенты должны находиться в равных условиях, категорически не допускается применение со стороны заказчиков дискриминационных мер как до начала конкурсных процедур, так и во время их проведения, за исключением тех, которые являются прямым соблюдением требований законодательства (импортозамещение, социально-важные направления (питание в детских садах и школах, организация летнего отдыха детей) и пр.). В случае когда использование механизма преференций неизбежно, рекомендовано их использование в ситуациях равенства предложений или устанавливать определенный уровень таких допущений, как правило, не более 15 %.

3. Эффективность и экономичность

Результатом каждой закупки должно являться заключение контракта требуемого объема и качества ресурсов с максимальной эффективностью конечного результата проведенных конкурсных процедур, включая экономическую выгоду заказчика (экономичное проведение конкурсных процедур) и контрагента.

В качестве показателей эффективности могут рассматриваться как количественные показатели, например, стоимость продукции, затраты, процент образовавшейся экономии, так и качественные, такие как репутационные, социально-значимые, имиджевые и пр.

4. Ответственность

При проведении конкурсных процедур обе стороны заказчик и подрядчик должны нести ответственность, в том числе персональную, за соблюдение установленных правил и процедур конкретной закупки. Для регламентации ответственности и обеспечения принципа подотчетности все юридически значимые действия, совершаемые сторонами закупки, должны регистрироваться в установленных документах (протоколы, заявки, разъяснения и пр.). Именно такие документы будут являться основанием для принятия решения контролирующими органами о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе.

5. Состязательность

В большинстве случаев (за исключением законодательных ограничений) все закупки должны осуществляться на конкурсной основе – потенциальные контрагенты должны соревноваться друг с другом за право заключения контракта. Необходимо понимать, что в данном случае конкуренция может быть не абсолютной, к конкурсным процедурам могут допускаться только те потенциальные контрагенты, которые соответствуют необходимому набору требований и квалификационных критериев. Заказчик вправе установить так называемый «квалификационный барьер».

По результатам исследования и анализа зарубежного опыта организации закупок для государственных и муниципальных нужд автором предлагается следующая классификация моделей организации контрактных систем мира.

1. Европейская модель (страны Европейского союза за исключением Скандинавских стран)

Осуществление закупок во всех европейских странах основывается на нормах, декларируемых Всемирной торговой организацией (ВТО) и типового закона о публичных закупках Комиссии организаций объединенных наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) [151].

Исследователи Медякова Е.М. и Морозова А.И. в своих работах, посвященных изучению европейской системы публичных закупок, отмечают использование опыта США при формировании единого наднационального

законодательства для стран Европейского союза в сфере публичных закупок. Однако авторами также отмечается, что процесс формирования процедур и методов осуществления закупок для публичных нужд значительно осложнялся существующими различиями в нормативном регулировании различных европейских стран [97].

Для европейской модели организации закупок для публичных нужд является характерным использование двух систем закупок – децентрализованной и централизованной.

В рамках децентрализованной модели каждое структурное подразделение организации (комитеты, департаменты, министерства и т.п.) самостоятельно осуществляют закупки для обеспечения собственных нужд, иногда создавая для этой цели специальные узкоспециализированные структурно-функциональные единицы.

Централизованная модель предполагает создание единого центра осуществления закупок для государственных нужд, задача которого заключается в обработке заявок от структурных подразделений и их реализации.

Общими для всех стран Европейского союза являются такие процедуры закупок, как 1) конкурсы (открытые и закрытые, одно- и двухэтапные); 2) запрос котировок; 3) закупки у единственного источника и некоторые другие.

Согласно европейскому стандарту по государственным закупкам в качестве предметов государственных закупок могут быть продукция, услуги и рабочие функции, которые классифицируются Комиссией по праву международной торговли ООН следующим образом:

1) Продукция или товар.

Продукты, товары, ресурсы (расходные и сырьевые материалы), изделия, техника, электричество, инструменты и пр.

2) Услуги.

Услуги, касающиеся сферы обеспечения личного и общественного потребления.

3) Рабочие функции.

Строительные работы, в том числе реконструкция, снос, восстановление, отрасли экономики – геодезия, монтаж, сейсмическая и пр.

Кроме того, для европейской модели характерным является установление преференций различным категориям поставщиков, например, местным производителям. Расширение масштабов и обеспечение принципа открытости и гласности закупочных процедур обеспечивается благодаря размещению всей необходимой информации о публичных закупках в электронном вестнике закупок Евросоюза, доступном на всех языках, являющихся официальными в Евросоюзе [119].

Следует отметить, что аналогичные процедуры осуществления закупок, а также система установления преференций для субъектов малого и среднего предпринимательства, также присущи и для российской системы государственного и муниципального заказа, следовательно, в этой части Российская Федерация может быть признана гармонизированной с системой государственного заказа Европейского союза.

В случае существования нескольких моделей осуществления государственных закупок в Европейском союзе наиболее эффективным инструментом является комбинированная модель, подразумевающая централизованное регулирование нормативно-правовой базы осуществления публичных закупок, планирование таких закупок и контроль за их результатами, но при этом децентрализованное осуществление самих закупочных процедур различными структурными единицами.

Среди некоторых особенностей системы государственных закупок Евросоюза можно выделить некоторые страны. Так, для системы государственного заказа Германии характерным является установление равных прав и обязанностей как для государственных органов, так и для частного сектора экономики в случае участия государственных органов в конкурсных процедурах в роли претендента на заключение государственного контракта [114]. При возникновении конфликтов интересов или разногласий между участниками государственного заказа главенствующая роль в разрешении спора отводится гражданскому праву. Кроме того, в Германии при определении

экономической выгоды учитывают не только ценовую политику на товары и услуги, но и ряд других факторов, таких как влияние на окружающую среду, необходимое качество товара и пр.

По аналогии с Реестром контрактов, заключенных заказчиками, формируемым в Российской Федерации, Ведомство по государственным закупкам Польши ведет единый реестр всех государственных закупок страны [44].

2. Азиатская модель (Китай, Япония, Южная Корея, Индонезия, Филиппины и др.)

Для азиатской модели, как и для европейской, так и для Российской Федерации, характерным является установление преференций для отечественных производителей товаров, работ, услуг.

Так, для Китая такие защитные меры отечественных производителей стали обязательными только после вступления Китая в ВТО [121]. Однако на законодательном уровне устанавливаются ограничения на максимальное завышение цены отечественными производителями на уровне не более 20 % по сравнению с ценами импортных товаров и услуг.

Система государственного заказа Китая начала свое развитие с 2002 года после вступления в силу двух фундаментальных законов, а именно Закона о государственных закупках (Government Procurement Law – GPL), содержащего не только общие нормы и правила для системы государственного заказа, но и перечень товаров, работ, услуг, подлежащих централизованной закупке, и Закона «О торгах» (Bidding Law – BL), содержащего нормы регулирования закупок в строительстве [148].

Открытость и прозрачность закупок в Китае обеспечивается путем размещения государственного заказа на Едином сайте для размещения информации о государственных закупках, который начал свое функционирование относительно недавно, лишь с 2012 года.

Для Китая характерными являются три способа осуществления закупок:

1. Публичные торги.

Заказчик публикует уведомление о закупке в аккредитованных государством средствах массовой информации и на Едином сайте для размещения информации о государственных закупках Китая, тем самым приглашая потенциальных поставщиков поучаствовать в такой конкурсной процедуре.

2. Селективные торги.

Заказчик в закрытом формате без публичного опубликования информации о предстоящей закупке направляет определённому перечню потенциальных поставщиков письма-приглашения для участия в такой конкурсной процедуре.

3. Закупки у единственного источника.

Такой способ осуществления закупок допускается только в тех случаях, которые прямо определены в Закон о государственных закупках Китая.

Для Японии, как и для других азиатских стран, типы конкурсных процедур аналогичны Китаю и Российской Федерации, различающиеся лишь названиями и некоторыми особенностями.

Так, в Японии выделяют следующие типы процедур:

1. назначенные конкурсные торги (подобны селективным торгам в Китае и конкурсам с ограниченным участием и закрытым конкурсам в России);
2. добровольный сговор (подобны закупкам у единственного источника Китая и закупкам у единственного поставщика в России);
3. общие конкурсные торги (подобны публичным торгам Китая и открытым конкурсам и аукционам в России).

Система государственных закупок Японии основывается на законе от 30.06.1966 № 97 «Об обеспечении получения малыми и средними предприятиями государственных заказов», приказе Министерства финансов от 18.11.1947 «О специальных процедурах для правительственных закупок или определенных услуг» и ряде других [133].

Самой отличительной особенностью системы государственных закупок Японии является добровольное следование законодательству о государственных закупках многих крупных акционерных обществ Японии, на

которых нормы закона не распространяются и даже не являются рекомендованными. Так, коммерческие предприятия Японии принимают внутренние нормативные акты, регламентирующие осуществление ими закупок, другими словами «положения о закупках», которые дублируют нормы законодательства о государственных закупках Японии, на основе сложившейся традиции, которую коммерческие предприятия Японии не нарушают.

Проводя аналогию с Российской Федерацией, можно констатировать, что стимулом для соблюдения коммерческими предприятиями в России, например, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, требований законодательства о закупках является прямое требование закона – Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

Присоединение Южной Кореи к соглашению о государственных закупках ВТО состоялось в 1994 году, что послужило значительным толчком в развитии системы публичных закупок.

Для Южной Кореи основополагающими являются два нормативно-правовых акта в сфере закупок – Закон о государственных закупках и Закон о муниципальных закупках, что является отличительной особенностью системы закупок Южной Кореи от других стран азиатской модели публичных закупок.

Среди ученых и исследователей Республики Кореи в настоящее время существует диспозиция мнений относительно необходимости такого деления законодательного регулирования сфер публичных закупок.

Одним исследователям представляется целесообразным установление единого нормативно-правового регулирования осуществления государственных и муниципальных закупок с целью унификации требований, правил и процедур, для ряда других – сохранение действующего раздельного законодательного регулирования по причине значительной разницы предметов контрактов. Так, предметами государственных контрактов являются вопросы государственного значения, например, развитие и строительство инфраструктуры, защита окружающей среды, здравоохранение, образование и пр., тогда как предметами муниципальных контрактов являются вопросы местного значения, например, торговля в общественных местах, перевозка и утилизация твердых бытовых

отходов, водоснабжение, строительство социально-значимых объектов на местных территориях и пр. [73].

Для Южной Кореи также характерны высокие темпы цифровизации и внедрения современных информационных технологий. Так, информационная система государственных закупок KONEPS предоставляет потенциальным участникам закупок доступ только лишь по отпечаткам пальцев, максимально повышая уровень идентификации и аутентификации пользователей.

3. Англосаксонская модель (Великобритания, США, Канада, Австралия, Ирландия, Новая Зеландия и др.)

Модель организации государственных закупок США стала основой европейской модели закупок в сфере государственного заказа, но также отдельные ее элементы нашли свое отражение и в других национальных школах закупок. Во многом модель закупок США обуславливается сложившейся американской моделью менеджмента, характерными чертами которой являются постоянный контакт производителя с потребителями, высокая производительность труда, быстрое действие и пр. Считается, что именно такая специфика модели менеджмента США позволит гражданину достичь «американской мечты», чтобы стать успешным и востребованным и улучшить свою жизнь [120].

Федеральная контрактная система (ФКС) США начала свое развитие в 1974 году с момента создания Офиса государственного заказа США, задачей которой провозглашалось осуществление функций по координации деятельности ФКС и реализация государственной политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Кроме того, наряду с Офисом государственного заказа в США существует и Управление общих услуг (General Services Administration – GSA), орган власти, выступающий посредником при закупке органами власти США товаров, работ, услуг для федеральных нужд.

В США, также как и в Российской Федерации, Европе, Японии, вся информация о государственных закупках размещается на едином портале в

информационно-телекоммуникационной сети Интернет. И также, как и в России, необходимым условием для поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для участия в конкурсных процедурах является регистрация в системе государственного заказа [54].

Кроме того, США имеет общую характеристику с российской моделью государственного заказа – централизованное формирование реестра всех заключенных государственных контрактов.

Австралийская и канадская модели государственных закупок характеризуются, главным образом, существованием на основе принципа оптимальной стоимости (value for money), который предполагает определение эффективности осуществления закупок, сравнивая начальную цену закупки с окончательной, учитывая при этом, не только минимальную стоимость, но и выгоды, которые может получить государственный заказчик.

Так, в Австралии в качестве реализации указанного подхода каждый орган государственной власти разрабатывает внутренний стандарт по оценке компетенции государственных служащих в области закупок, по кадровому набору и пр., однако, в 2000 году такая концепция подверглась серьезной критике в связи с отсутствием контроля за исполнением контрактов со стороны органов контроля, что стало одним из самых слабых и неразвитых направлений процесса государственного заказа Австралии [22].

Система государственных закупок Канады регулируется нормами ВТО по публичным закупкам и требованиями Североамериканской зоны свободной торговли (НАФТА) и представляет собой децентрализованную систему с распределением между несколькими федеральными органами полномочий по осуществлению закупок с централизованным осуществлением закупок, осуществляемых с участием достаточно большого количества контрагентов.

Также следует отметить, что главный закон Канады, регулирующий закупки, - Закон «Об управлении финансами», не содержит императивных требований, а устанавливает лишь общие концептуальные принципы, такие как возможность осуществления закупок при их обеспечении бюджетными

средствами, преимущественное использование конкурентных процедур при осуществлении контрактации и размещении заказов [138].

Кроме того, закупки в Канаде делятся на закупки федеральные и закупки провинций, аналогично государственным и муниципальным закупкам в Российской Федерации.

Аналогично многим другим странам, представленным в анализе, система государственного заказа Канады также базируется на принципах прокьюремета, обеспечивая открытость и прозрачность закупок их публикацией на едином портале.

4. Скандинавская модель (Дания, Исландия, Норвегия, Швеция)

Скандинавская модель во многом основывается на принципах европейской модели, являясь странами-членами Европейского союза, что требует организации системы государственного заказа в соответствии с законами Европейского экономического общества.

Регулирование государственного заказа в Швеции имеет достаточно длительную историю, которая начала свое развитие еще с 1890-х годов, и связаны такие закупки были с необходимостью обеспечения военных нужд Швеции. Законодательное регулирование государственных закупок в Швеции произошло позднее в 1960-м году и основывалось на Европейских директивах о прокьюременте.

В Швеции сформирована децентрализованная система государственного заказа, при которой каждый орган власти и каждое государственное учреждение самостоятельно осуществляют государственные закупки. Главной задачей государственной политики становится стандартизация подходов по определению цены закупок выше и ниже пороговых значений [22].

Принцип прозрачности и открытости конкурсных процедур обеспечивается равнозначным отношением к закупкам малого объема, предоставляя равные права как на заключение контрактов, так и на обжалование и разрешение возникающих споров.

Так, при поставке технически сложной продукции условием для участия в тендере является согласие поставщика на предоставление товара по заявленной

в конкурсе цене другим участникам рынка контрактации. Таким образом, участники конкурсных процедур могут контролировать обоснованность устанавливаемых требований и предпочтений и обжаловать недобросовестное поведение участников рынка в судебных органах.

Для Норвегии также характерна имплементация европейского законодательства в сфере публичных закупок в национальное законодательство.

Особенностью правового регулирования в сфере государственного заказа Норвегии является жесткое регулирование и отсутствие гибкости законодательства в части порядка осуществления закупок. Так, законодательство Норвегии устанавливает способы осуществления государственных закупок, правила отклонения заявок участников закупок, отклонения участников от конкурсных процедур, правила внесения изменений в уже заключенные государственные контракты по результатам конкурсных процедур [174]. Именно такое правовое регулирование в настоящее время характерно и для Российской Федерации.

В Норвегии существуют следующие способы осуществления публичных закупок:

- 1) открытый конкурс (допускаются к участию в конкурсной процедуре любые заинтересованные лица);
- 2) закрытый конкурс (допускаются к участию в конкурсной процедуре любые заинтересованные лица, прошедшие квалификационный отбор);
- 3) конкурентные переговоры (уточнение и согласование условий исполнения государственного контракта в формате диалога между заказчиком и потенциальными поставщиками);
- 4) конкурентный диалог (допускаются к участию в конкурсной процедуре заинтересованные участники закупки, прошедшие диалог с заказчиком по уточнению требований и предмета закупки).

В качестве общего требования для всех способов осуществления закупок устанавливается необходимость соответствия поданной заявки участником

закупки требованиям конкурсной документации, включая форму представления информации и сроки подачи заявки [186].

5. Континентальная модель (Африканские страны, страны Латинской Америки, страны Ближнего Востока и др.)

Модели государственных закупок развивающихся стран являются достаточно молодыми, начавшими свое развитие лишь после признания независимости стран Африки, тем самым находясь в стадии становления, дальнейшего развития и совершенствования.

Для Африканских стран является характерным установление дискриминационных (например, для категорий населения, подвергавшихся дискриминации в период апартеида) и преференциальных (дополнительные требования для иностранных участников, ценовые преференции, поддержка местных производителей) мер в отношении не только иностранных компаний, но и отечественных производителей. Считается, что такая корректирующая политика в сфере публичных закупок обеспечит равенство, честность и эффективность системы закупок [189].

Согласно статье 217 Конституции Южно-Африканской Республики 1996 года главными принципами системы государственных закупок являются принципы прокьюремента, такие как честность, прозрачность, состязательность, равенство и экономическая эффективность [163].

Система государственных закупок Южно-Африканской Республики представляет собой децентрализованную систему без четких единых процедур и правил, а также правил оценки потенциальных контрагентов и реестров поставщиков и заключенных контрактов, что крайне затрудняет доступ потенциальных контрагентов для участия в системе государственного заказа Южно-Африканской Республики и, в очередной раз, свидетельствует о незрелости систем закупок Африканских стран [184].

В Уганде в 2014 году при поддержке Всемирного банка была внедрена стратегия перехода на электронные торги (e-GP) с целью повышения открытости и создания доверия процессу реализации государственных закупок

для привлечения большего количества предпринимателей и достижения соотношения «цена-качество» [167].

В Нигерии система государственных закупок начала свое становление лишь в 2007 году, в связи с принятием Закона «О государственных закупках», согласно которому осуществление государственной политики в сфере государственного заказа возложено на Бюро государственных закупок Нигерии [178].

Для Ботсваны создание системы государственных закупок связано с принятием в 2001 году Закона «О государственных закупках и распоряжении государственными активами», раскрывающем применяемые в Ботсване принципы прокьюремента, а также типовую конкурсную документацию, процедуры осуществления и мониторинга с целью повышения эффективности государственных закупок [176].

Система государственных закупок Кении имеет более длительную историю по сравнению с другими Африканскими странами с 1978 года, поэтому прошли стадию становления от бессистемности норм и правил к системе, устанавливающей четкие и понятные рамки в области государственного заказа. В настоящее время направлением совершенствования является разработка правил поведения для государственных служащих, участвующих в системе государственного заказа, а также формирование типовой конкурсной документации с целью стандартизации закупочных процедур [192].

Таким образом, опыт Российской Федерации и значительный рывок в развитии системы государственного заказа может способствовать развитию институционализации системы государственных закупок развивающихся стран Африки.

Особенностью системы государственных закупок Аргентины является отсутствие установления на законодательном уровне приоритета для национальных производителей [28].

Система государственного заказа Аргентины представляет собой централизованную систему во главе с Национальным управлением закупок,

обеспечивающую принцип открытости и прозрачности закупочных процедур посредством их осуществления в электронном виде.

Для Аргентины характерными являются следующие способы осуществления закупок [187]:

1. открытый конкурс (допускаются к участию все потенциальные участники путем опубликования извещения о закупках, победитель определяется на основании ценового критерия);

2. общественный конкурс (допускаются к участию все потенциальные участники путем опубликования извещения о закупках, победитель определяется на основании научно-технических или художественных критериев);

3. публичный аукцион (для закупки специальных товаров, например, объекты культурного наследия, домашний скот и пр.);

4. частный конкурс (допускаются к участию не менее пяти потенциальных участников);

5. прямая закупка (по аналогии с закупкой у единственного поставщика).

Кроме того, отличительной особенностью Аргентины является установление ценза для участия в конкурсе, что является значительным барьером для участия в государственных закупках среднему и мелкому бизнесу. Так, при публикации извещения о проведении торгов любой потенциальный участник может ознакомиться с конкурсной документацией на испанском языке, заплатив при этом достаточно высокую цену.

Таким образом, по результатам анализа и классификации моделей осуществления публичных закупок различными странами мира общими и характерными для всех рассмотренных моделей являются следующие виды процедур осуществления закупок:

1. Закупки на конкурсной основе для неограниченного круга участников;

2. Закупки на конкурсной основе для ограниченного круга участников;

3. Закупки у единственного источника без проведения конкурсных процедур.

Все рассмотренные международные модели осуществления закупок основываются на принципах построения систем государственных и муниципальных закупок, положенных в основу прокьюремента.

Система государственного и муниципального заказа Российской Федерации имеет очень много общих черт с различными зарубежными моделями публичных закупок, особенно с такими странами как Япония, Норвегия, странами Европейского союза и США, что является следствием вступления России во Всемирную торговую организацию в 2012 году и результатом процесса всеобщей глобализации.

Российская система государственных закупок характеризуется как одна из самых открытых систем электронного государственного заказа. В России практически 100 % закупок осуществляется через электронные торги благодаря усилиям как государства, так и электронных площадок, путем создания единой экосистемы, удобной и открытой как для заказчиков, так и для участников.

1.2. Виды и методы государственного (муниципального) контроля за закупками

Эффективность расходования бюджетных средств зависит как от правильного выбора направлений расходования бюджетных средств, основанного на целеполагании, так и от цен на товары, работы и услуги, которые предлагаются на рынке и которые закупает государственный и муниципальный сектор. В связи с этим огромное значение приобретает контроль за государственным и муниципальным заказом, потому как государственные расходы становится все труднее контролировать, и закупки являются одним из наиболее применяемых способов расходования бюджетных средств.

По мнению американских исследователей К.Э. Пула, Дж.Ф. Дью, А. Линдбека и Ч. Н. Морриса, в большинстве случаев в государственном и

муниципальном управлении отсутствуют стимулы для повышения эффективности государственных и муниципальных закупок, в связи с тем, что бюрократическая основа публичного управления достаточно консервативна и не способна внедрять и использовать новые методы и способы повышения эффективности деятельности. Так, деятельность менеджеров государственного и муниципального управления в последние годы оценивается сквозь призму ряда количественных показателей, собираемых извне, что приводит к мнению самих менеджеров о неспособности их воздействия на повышение эффективности деятельности. Поэтому в последние годы все чаще возникают тенденции, при которых публичные расходы, например, в таких отраслях как здравоохранение, образование и социальное обслуживание населения, значительно увеличились, при стойком негативном отношении граждан к качеству жизни и уровню предоставления гарантий государством [179].

Согласно исследованию, проведенному Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», под «видом государственного контроля» обычно понимается систематически осуществляемая функция по контролю и надзору в соответствующей обособленной сфере общественных отношений специально определенными органами публичной власти, характеризующаяся своим отдельным предметом, объектом и порядком осуществления [78].

Несмотря на регламентацию существующих в России видов контроля и определение ответственных органов государственной власти за их осуществление, такое нормативное регулирование носит достаточно разрозненный характер, что подтверждается отсутствием закрытого перечня (реестра) видов федерального, регионального и муниципального контроля наряду с огромным количеством отраслевых нормативно - правовых актов. Подобное отсутствие единообразия и консолидации подобных видов контроля приводит к ситуации, когда некоторые виды государственного контроля перестают фактически осуществляться и остаются лишь в правовом регулировании. В связи с этим, экспертами и исследователями ежегодно

анализируется и оценивается количество существующих видов государственного контроля и тенденции их развития в ближайшей перспективе.

Основываясь на данных пояснительной записки Минэкономразвития России, подготовленной к законопроекту 2018 года «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в России по состоянию на 2018 год осуществлялось 220 видов контроля, включая 58 видов лицензионного контроля.

Исследование Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», проведенное в 2020 году, свидетельствует о стабильной динамике роста количества существующих контролей, и на июнь 2020 года их число достигнет 241 (рис. 2). Возможно, всемирная пандемия снизит темпы роста или поспособствуют переводу на камеральный (удаленный) вид контроля, но ежегодно в Российской Федерации вводится примерно 4-5 новых вида государственного контроля.

Согласно научной и учебной литературе [41, 55, 115], существуют различные подходы к определению категории «контроль» как одной из функций управления, которая активно используется и в государственном, и муниципальном управлении.

Следует отметить, что на законодательном уровне также отсутствует определение категории «контроль» как сущностной характеристики этого вида деятельности, однако, исходя из различных критериев, на основе которых строится классификация видов контроля, можно определить значение контроля и цель его осуществления.

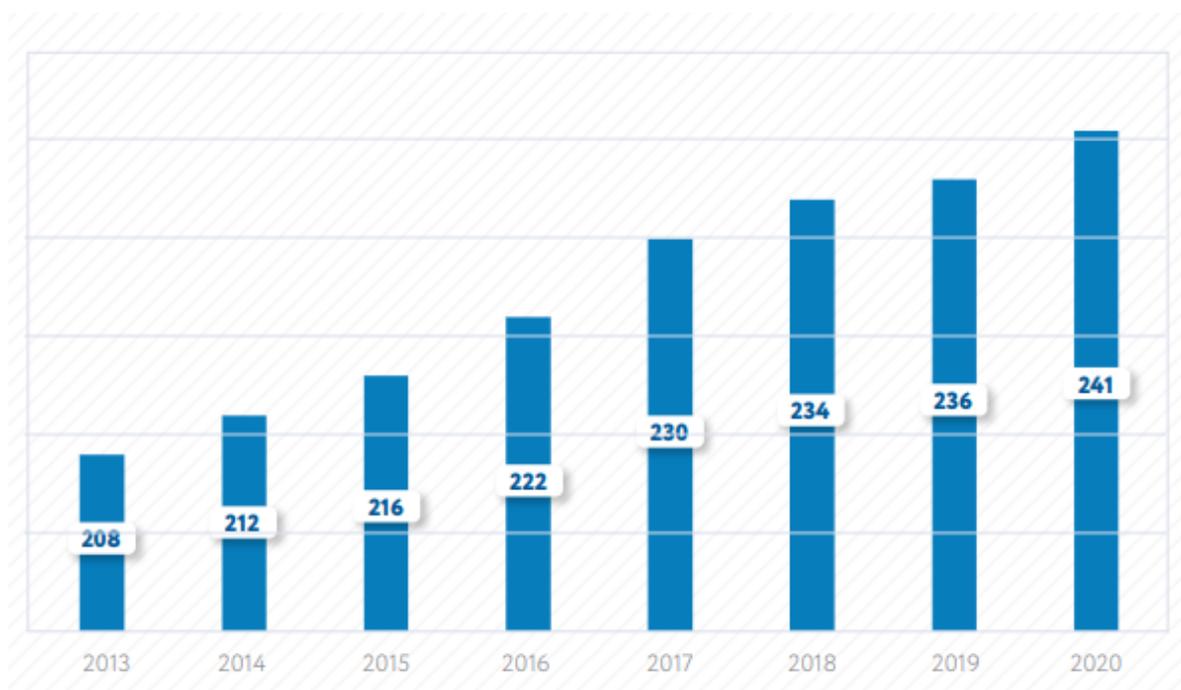


Рисунок 2 – Количество видов контроля в Российской Федерации
(за исключением лицензионного контроля) [77]

Автором, на основе анализа имеющихся различным подходов к классификации контроля в менеджменте [36, 49, 84, 99, 109, 116], сформирована обобщенная система видов контроля по различным классификационным признакам.

1. По времени осуществления контроля выделяют:

Предварительный контроль.

Осуществляется до начала фактического выполнения каких-либо работ, действий, операций в отношении трудовых, материальных и финансовых ресурсов. Например, проверка персональных данных специалиста при трудоустройстве в организацию, а также при ротации кадров. В промышленном производстве в рамках предварительного контроля проверяется качество материальных ресурсов и запасов на соответствие требованиям действующих стандартов в соответствующей области.

Текущий контроль.

Осуществляется непосредственно в процессе выполнения каких-либо работ, действий, операций. Ярким примером является контроль руководителем структурного подразделения подчиненных должностных лиц как в виде прямой, так и обратной связи, посредством регулярных проверок выполненных

поручений, заданий, выявления отклонений от запланированных мероприятий, предложения мер по устранению отклонений.

Последующий контроль.

Осуществляется непосредственно по завершению каких-либо работ, действий, операций, либо спустя определённый период времени. Основным инструментом контроля является сверка плановых значений с фактически достигнутыми результатами, который предоставляет руководителю организации необходимые данные для принятия управленческих решений.

Следует отметить, что именно по такому классификационному критерию определены виды государственного (муниципального) финансового контроля, как внутреннего, так и внешнего. Однако статьей 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации определены лишь два вида контроля – предварительный и последующий. Текущий контроль как вид государственного (муниципального) финансового контроля законодательно не урегулирован, однако, активно используется органами государственного (муниципального) финансового контроля, особенно при осуществлении контроля за государственными и муниципальными закупками.

Примерами предварительного контроля в сфере государственного и муниципального заказа могут быть проверки обоснования начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график и размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок в конкурсной документации, проверка действий конкурсной комиссии, контрактного управляющего по выбору победителя конкурсного отбора и пр.

Ярким примером последующего контроля применительно к контрактной системе в сфере закупок являются проверки соответствия фактически поставленного товара, оказанной услуги, выполненной работы условиям государственного контракта, объем и сроки оплаты по контракту, объем и сроки выполнения обязательств по контракту и пр.

В рамках текущего контроля органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют мониторинг по объему и срокам выполнения обязательств по этапам контракта, своевременное размещение

информации в Единой информационной системе в сфере закупок, ведение претензионной работы и пр.

2. По направлению воздействия выделяют:

Внешний контроль.

Осуществляется организацией, независимой по отношению к объекту контроля. Например, вышестоящей организацией, материнской компанией, государственными органами контроля, общественными организациями, международными организациями и пр.

Внутренний контроль.

Осуществляется уполномоченными должностными лицами, структурными подразделениями, находящимися в структуре самой организации, для которых должностными обязанностями закреплены полномочия по осуществлению контроля, например, служба внутреннего контроля и др.

Такой квалификационный критерий также положен в основу статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой, помимо предварительного и последующего финансового контроля, выделяют внешний и внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, который в значительном количестве касается именно сферы государственного и муниципального заказа.

Так, Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как органы внешнего государственного финансового контроля проводят аудит в сфере закупок, а также контрольно-аналитические мероприятия по расходованию бюджетных средств в форме государственных и муниципальных контрактов.

Федеральное казначейство и его территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля соответственно, проводят проверки и обследования по соблюдению требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

3. По целеориентированности контроля выделяют:

Стратегический контроль.

Осуществляется в отношении задач, направленных на достижение стратегических целей деятельности организации. Например, стратегическое планирование, оценка вариантов развития, анализ достижения долгосрочных целей горизонтом планирования от 3 до 10 лет и выстраивания эффективных взаимоотношений с внешней средой.

Тактический контроль

Осуществляется в отношении задач, направленных на достижение тактических целей деятельности организации. Например, систематический мониторинг выполнения текущих задач, планов, программ и проектов в среднесрочной перспективе от 1 года до 5 лет.

Оперативный контроль

Осуществляется в отношении задач, направленных на достижение оперативных целей деятельности организации. Например, оперативное планирование в пределах года, квартала, месяца и ежедневно, контроль непрерывного выполнения запланированных мероприятий.

4. По механизмам регулирования выделяют:

Общий контроль.

Осуществляется различными должностными лицами в отношении всех основных процессов организации, в деятельности которых принимают участие как один объект контроля (организация, подразделение), так и несколько объектов контроля (проектная группа).

Самоконтроль.

Осуществляется самостоятельно субъектом управления, является одним из методов внутреннего контроля. При таком виде контроля объектом и субъектом контроля является одно должностное лицо.

5. По виду деятельности выделяют:

Управленческий контроль.

Осуществляется в отношении принятых управленческих решений и достигнутых результатах. Например, занимаемая доля рынка, соотношение

между затратами и результатами, участие в проектах, выбор альтернативных решений, внедрение внутреннего контроля и аудита и пр.

Финансовый контроль.

Включает в себя финансово-экономический анализ, бюджетный контроль, анализ рентабельности, инвестиционной политики, показателей деятельности организации и пр.

Технологический контроль.

Включает в себя контроль технологии, организации процессов и условий труда, соответствия требованиям технологических регламентов и другим технологическим нормам в соответствующей сфере.

Производственный контроль.

Включает в себя контроль последовательности выполнения операций, загрузки мощностей (распределения работ), контроль выполнения производственных графиков и др.

6. По субъектам хозяйствования выделяют:

Государственный контроль.

Осуществляется специально уполномоченными органами государственной власти согласно поставленным целям и задачам. Например, надзор в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, государственный пожарный надзор, ветеринарный и фитосанитарный надзор и др.

Именно к такому виду контроля относится контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок и регулируется, главным образом, Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Негосударственный контроль.

Осуществляется организациями самостоятельно без участия государственных органов (внутрихозяйственный, внутрисистемный контроль), коммерческими банками, страховыми и аудиторскими организациями.

Общественный контроль.

Осуществляется общественными объединениями, организациями, отдельными гражданами. Например, защита прав туристов, автомобилистов, участников долевого строительства, потребителей и др.

Контроль за государственным и муниципальным заказом в России.

Контроль за государственным и муниципальным заказом в России подразделяется на внешний, независимый, который осуществляют Федеральная антимонопольная служба России, Счетная палата и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и внутренний, ведомственный, который осуществляют Федеральное казначейство, органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, главные распорядители бюджетных средств в отношении подведомственных им учреждений, и сами заказчики в отношении исполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий заключенных контрактов.

По содержанию деятельности контрольного органа в сфере закупок государственный (муниципальный) контроль в сфере государственного (муниципального) заказа подразделяется на антимонопольный, главная задача которого заключается в обеспечении осуществления конкурсных процедур с соблюдением принципов рыночной экономики, обеспечивая свободу конкуренции и интересы различных участников контрактных отношений, и бюджетный, главная задача которого заключается в обеспечении эффективности, результативности и целевом расходовании бюджетных средств.

Передача полномочий от органов власти по различным уровням и видам или отдельным методам контроля позволит стандартизировать различные практики и подходы к осуществлению контроля, что в свою очередь будет способствовать повышению качества деятельности контрольных органов (рис. 3).

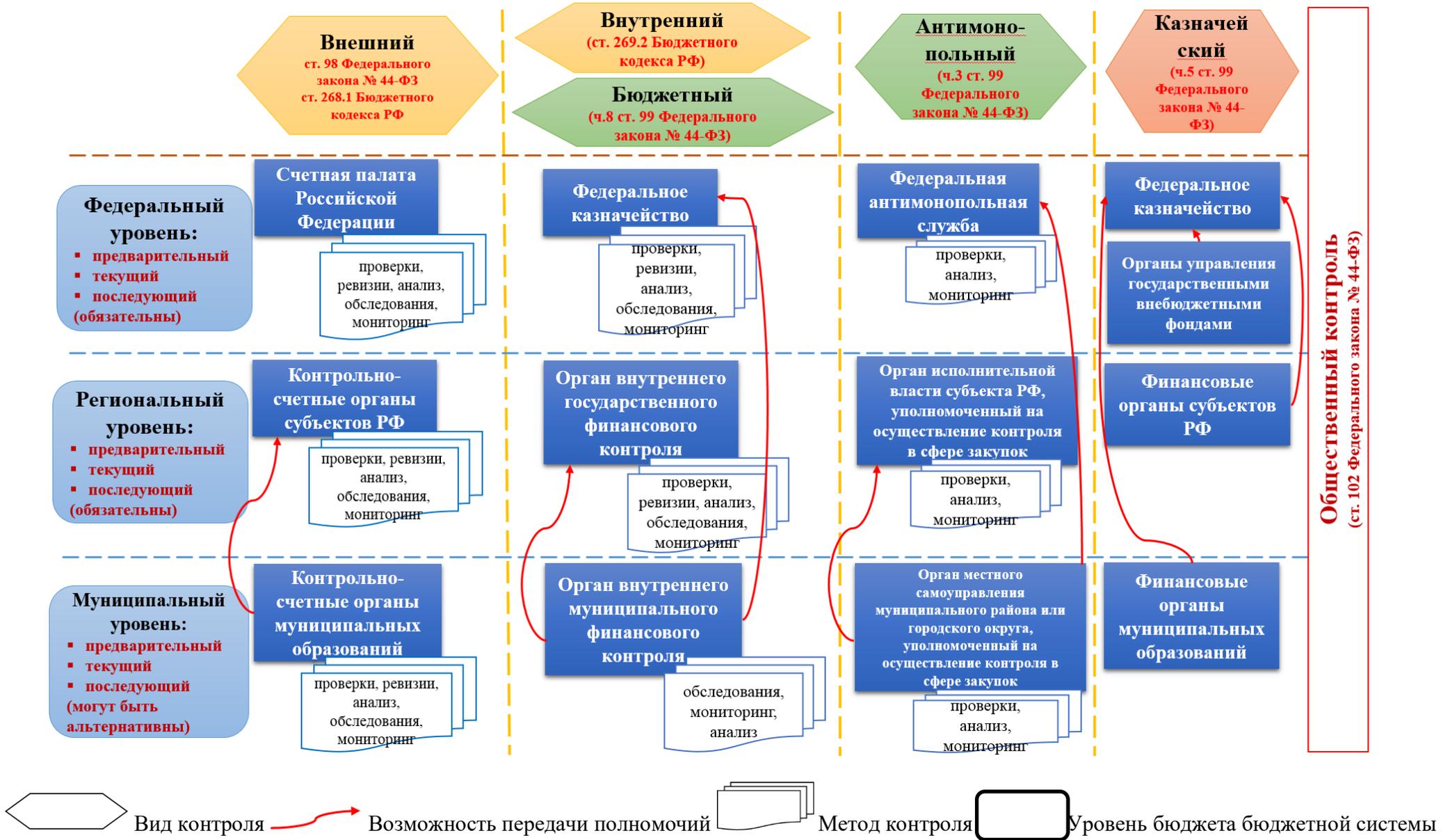


Рисунок 3 – Система контроля за государственным (муниципальным) заказом

Методы государственного (муниципального) контроля в сфере закупок описаны в некоторых нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность уполномоченных на то органов государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок.

Так, статьей 267.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля являются проверка, ревизия, обследование. Следует отметить, что до августа 2019 года к методам относилось еще и санкционирование операций, которое присуще органам казначейства и финансовым органам, и использовалось при совершении оплаты за выполненные работы, поставленные товары, оказанные услуги в результате выполнения контракта.

Отдельно следует остановиться на разделении методов контроля между органами внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. Методы контроля – проверка, ревизия, обследование – проводятся как органами внешнего, так и внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Однако перечень методов контроля для органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля значительно шире и включает в себя, согласно статье 268.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, проверки, ревизии, анализ, обследования, мониторинг.

Из анализа отчетов органов внутреннего государственного финансового контроля, например, [21, 64, 117], следует, что на практике ими также активно используются и анализ, и мониторинг. Для сферы государственного (муниципального) заказа преобладающими, по мнению автора, являются именно проверки, обследования и мониторинг.

Закрепление в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ в качестве требования для всех контрольных органов в сфере закупок обязанности размещения в Единой информационной системе в сфере закупок информации о результатах плановых и внеплановых проверок в сфере закупок является обеспечением одного из принципа прокьюремента – прозрачность и открытость.

Система контроля за публичными закупками в России в настоящее время претерпевает значительные изменения, касающиеся оптимизации процедур закупок и формируемых обязательных документов. Так, первым этапом реформы стала отмена с 1 января 2020 года плана закупок и значительное упрощение плана-графика закупок наряду с переходом на повсеместное применение электронных процедур.

Кроме того, находясь с 2010 года в глобальной реформе стандартизации многих сфер деятельности в России, ожидается внедрение четкого порядка (стандарта) деятельности контрольных органов по проведению проверок всех объектов контроля – заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, закупочных комиссий и их членов, уполномоченных органов и учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок. Более подробно эта тема будет раскрыта в 3 главе диссертационного исследования.

В качестве перспектив развития контрольной деятельности в сфере закупок исследователи, такие как Мараев К.Е. [90], Славинский П.Е. [145], Плисова А.Б. [125], Малыхина Е.А. [89], Сергеева С.А. [139], Максютков М.Ф. [88], Дёгтев Г. В., Гладилина И.П., Бабаева Ю.Г., Землин А.И., Серкова К.Я. [141], Панкова Л.Н., Трофимовская А.В., Летучий Л.В., Чемодурова О. О. [152], а также эксперты в области контроля в сфере закупок [153, 155] выделяют следующие направления:

1. Унификация контрольной деятельности (стандарты, правила, разъяснения по ключевым вопросам, унификация документов, оснований для принятия однотипных решений, стандартизированные программы проведения контрольного мероприятия и пр.).
2. Применение современных информационных технологий (блокчейн, расширение функциональных возможностей путем внедрения «независимого регистратора» действий в Единой информационной системе в сфере закупок, признание значимости таких данных при рассмотрении жалоб, рассмотрение жалоб с использованием дистанционных технологий и пр.).

3. Внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность контрольных органов в сфере закупок, формирование единого профиля риска для каждого заказчика.
4. Развитие функционала Единой информационной системы в сфере закупок (подача жалоб, уведомление о результатах рассмотрения только через систему, претензионная и иная официальная переписка заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) только через систему).
5. Расширение оснований для включения организаций в Реестр недобросовестных поставщиков (одностороннее расторжение контракта, позиция Верховного суда Российской Федерации по исчислению сроков нахождения в реестре).
6. Расширение перечня объектов контроля и оснований для привлечения к административной ответственности (банки (держатели специальных счетов) и другие квази-участники процесса закупок и др.).
7. Реализация закрытых торгов для системы государственного оборонного заказа России (электронный документооборот, единый каталог, конкурентное ценообразование и конкурсные процедуры в электронной форме).

1.3. Формирование категории «качество контрольной деятельности в сфере закупок»

Базовыми документами, регулирующими вопросы качества деятельности, являются Всеобщая концепция управления качеством (Total Quality Management – TQM) и международные стандарты серии ИСО 9000 [69].

Согласно Всеобщей концепции управления качеством, «качество» рассматривается сквозь призму процессного подхода и включает в себя постоянное совершенствование трех базовых элементов – качество товаров (продукции), качество деятельности (организации процессов) и уровень квалификации сотрудников организации, и определяется как способность товаров, работ, услуг организации удовлетворять потребности и желания потребителей [42]. Концепция Total Quality Management является широко

применимой на практике организациями различных отраслей экономики и различных организационно-правовых форм, например, производство, образование, государственные органы, организации бюджетной сферы и другие.

Именно концепция Total Quality Management стала методологическим фундаментом стандартов Международной организации по стандартизации (International Organization for Standardization – ISO) серии 9000. Так, согласно международному стандарту ISO 8402: «TQM – подход к управлению организацией, нацеленной на качество, основанный на участии всех ее членов и направленный на достижение долговременного успеха путем удовлетворения потребителя и выгоды для организации и общества» [69]. Как и концепция TQM, международные стандарты ИСО серии 9000 также являются широко применимыми в различных отраслях экономики и достаточно легко адаптируются под различные формы собственности организаций, их размеры и имеющиеся ресурсы.

Главным отличием концепции Total Quality Management от международных стандартов ИСО серии 9000 является их ориентированность: концепция описывает современные методы управления качеством с целью повышения качества товаров, работ, услуг, когда уже в организации внедрены какие-либо инструменты повышения качества, в то время как международные стандарты являются практическими рекомендациями по превенции возможных нарушений и недостатков в деятельности организации и являются базой для внедрения различных методов управления качеством, предусмотренных в TQM [154].

Исследованиями проблем менеджмента качества занимались такие отечественные ученые, как Адлер Ю.П., Окрепилов В.В., Горбашко Е.А., Жукова А.Г., Салимова Т.А., Скрипко Л.Е., Бойцов В.В., Лapidус В.А., Герасимов Б.И., Бородачев Н.А., Белобрагин В.Я., Багаутдинова Н.Г., Гличев А.В., Барвинок В.А., Субетто А.И., Чекмарев А.Н., Бук Э.С., Немченко Л.И., Кунявский М.Е., Версан В.Г., Космачев Д.И., Левшина В.В., Пузанков Д.В., Свиткин М.З., Мелихов А.В., Глудкин О.П., Пономарев С.В., Горленко О.А., Москвичева Е.Л. и другие, наряду с зарубежными исследователями – Демингом Э., Тагути Г., Джураном Д.,

Кросби Ф., Шухартом В., Фейгенбаумом А., Исикавой К., Харрингтоном Г., Шоттмиллером Д., Сегецци Г., Кампанеллой Д., Нортоном Д., Хенке Л., Карсоном К., Деарденом Д. и другими, внесшими значительный вклад в развитие теории и методологии всеобщего управления качеством.

Окрепилов В.В. понимает под качеством продукции, в качестве которой рассматривает не только товары, но и услуги, всю систему показателей и свойств, на основе которых конкретными потребителями определяется согласно назначению пригодность и применимость предлагаемой продукции [111].

По мнению Горбашко Е.А., качество представляет собой многокомпонентную категорию и подлежит рассмотрению с различных точек зрения – философской, технической, правовой, социальной и экономической [43]. Для сферы государственного и муниципального заказа наиболее актуальными являются социально-экономические аспекты рассмотрения категории качества, что также подтверждается ретроспективой развития менеджмента качества, и переход на оценку качества не только с точки зрения технического или технологического соответствия продукции установленным стандартам и нормативам, но и исследование того, как производитель воспринимает удовлетворение потребностей (ожиданий) потребителя, так и как потребитель оценивает степень выполнения его требований (ожиданий) производителем [43].

Именно такой подход фактически ознаменовал переход от технократического рассмотрения категории «качество» (теория, методология и контроль обеспечения качества) к социально-управленческой концепции качества, где главенствующим стал менеджмент качества [153].

Таким образом, в современной концепции управления качество представляет собой многоуровневую систему организации, способную удовлетворять потребности заинтересованных сторон для обеспечения ее устойчивого развития в условиях конкурентной окружающей среды.

Различные подходы к определению категории «качество» представлены в приложении А к диссертационному исследованию.

Национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» определяет качество (quality) как степень соответствия совокупности присущих характеристик объекта требованиям (requirements) – установленным, предполагающимся или обязательным потребностям или ожиданиям заинтересованных сторон.

Согласно ГОСТ Р ИСО 9000-2015 качество продукции, услуги определяется как способность удовлетворять требования (requirements) соответствующих заинтересованных сторон (stakeholders), представляющих значительную угрозу для устойчивости организации или достижении цели в случае не выполнения их потребностей и ожиданий. При этом качество продукции/услуги не ограничивается только выполнением функций согласно назначению и присущим характеристикам, но и включает приобретаемую выгоду потребителем и воспринимаемую им ценность.

Для сферы государственного (муниципального) заказа значительной проблемой является низкая оценка приобретаемой выгоды гражданами и воспринимаемая ими минимальная ценность от реализации государственных (муниципальных) контрактов, что объясняется следующими причинами:

1) граждане не являются непосредственными участниками процесса осуществления закупок, реализуемых различными государственными (муниципальными) органами и организациями;

2) неосведомленность граждан о целях осуществления закупок и их достижении по итогам осуществления закупок;

3) низкий уровень доверия граждан прозрачности и честности конкурентных процедур (коррупционные факторы);

4) постоянные изменения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, разрозненная сеть подзаконных актов;

5) низкий уровень компетентности граждан в вопросах осуществления государственных (муниципальных) закупок.

Исследованию проблем эффективности государственных и муниципальных закупок, оптимизации процедур закупок посвящены работы отечественных

ученых – Акимова Н.А., Порошина С.А., Федоренко И.Н., Смотрицкой И.И., Демиденко М.В., Ястребова О.А., Немченко Л.И., Шувалова С.С., Ровбея Р.Л., Бакулиной А.А., Юзefович Ж.Ю., Фролова В.П., Овсипяна М.В., Кузнецова К.В., Кузнецовой Н.В., Шакирова Р.Б., Кощеева В.А., Бочковой Ю.А., Панибратова Ю.П., Шумик Е.Г., Иванова А.С., Муравьевой Е.А., Герамисова Р.А., Куприянова Б.Е., Чурбанова А.Е., Михайлова В.В. и др.

Значительный интерес представляет исследование Абрамова В.И., в котором впервые используется агент-ориентированный подход к государственному заказу, согласно которому в качестве агентов системы выступают заказчик и подрядчик, где в качестве заказчика рассматривается предприятие наукограда [17]. В ходе исследования автором с помощью имитационного моделирования обосновывается применимость и практическая эффективность агент-ориентированной модели для решения задач государственного управления, одной из которых является система государственного заказа. Кроме того, автором декларируется потенциал развития разработанной модели на всю систему государственного заказа России.

На основе синтеза разработанной агент-ориентированной модели и моделирования функций и бизнес-процессов Абрамовым В.И. разработана мультиагентная система анализа проведения государственных закупок, способная моделировать и анализировать потенциально эффективные и результативные варианты совершенствования системы государственного заказа.

Научные основы теории и методологии качества государственного и муниципального управления освещены в трудах многих исследователей и специалистов. Среди зарубежных ученых следует выделить работы Стиглица Дж., Флеминга Ф., Самуэльсона П., Джексона П., Аткинсона Э., Миллера Л., Хьюмана Д., Ванниски И., Неймарка Ф., Минского Х., Бьюкенсна Дж., Харриса С., Тинбергена Я., Оукена А., Стаффа Д., Махлупа Р., Харрода Р., Каллиса Дж., Бодвея Р., Перру Ф., Брауна С. и др. Наиболее известными среди российских ученых являются работы Артамонова А.Д., Мелихова А.В., Балакиной Н.Г., Волкова Д.В., Винокурова А.А., Болдырева Б.Г., Добролюбовой Е.И.,

Винокурова В.А., Лаврова В.В., Вознесенского Э.А., Родионовой В.М., Ереминой О.Ю., Романовского М.В., Ходоровича М.И., Бирмана А.М., Жуковой А.Г., Серковой К.Я., Коломина Е.В., Леоновой Т.И., Плотникова К.П., Лукашова В.В., Александрова А.М., Игнатовой А.М., Гранберга А.Г., Иншаковой Е.Г., Положихиной М.А., Сычева Н.Г., Авдеевой Т.Т., Сенчагова В.К. и др.

Так, Артамонов А.Д. в качестве критериев эффективности государственного и муниципального управления предлагает устанавливать, главным образом, две категории критериев [24].

1 категория критериев: характеристика качества жизни населения.

Например, критерий достижения планируемых общественно значимых результатов, критерий соответствия стандартам качества и доступности государственных услуг, критерий эффективности системы закупок для государственных нужд и др.

2 категория критериев: характеристика принципов прокьюремента

Например, критерий прозрачности деятельности органов исполнительной власти, критерий информационной открытости и наличие обратной связи с гражданами и организациями. Применительно к государственному и муниципальному заказу эти принципы обеспечиваются функционированием Единой информационной системы в сфере закупок, общественным контролем гражданами и организациями.

Общим недостатком проводимых исследований является отсутствие формирования и обоснования дефиниции «качество» применительно к сфере государственного управления, расходованию бюджетных средств, осуществлению государственных (муниципальных) закупок, стратегического планирования и проектного управления, в связи с частым отождествлением этих понятий с категориями «эффективность», «результативность».

Основываясь на рассмотрении государственных (муниципальных) закупок с точки зрения процессного подхода, целесообразно рассмотреть различные подходы к определению качества различных видов деятельности для выработки

оптимального решения относительно системы закупок. Согласно стандарту ИСО 9000 – 2000 под процессом понимается совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих видов деятельности, в ходе которой используемые ресурсы (технологические, финансовые, человеческие и др.), поступаая на входе, преобразуются на выходе.

Исследование Колесникова Д.А. также подтверждает, что большинство научных и практических разработок в области менеджмента качества процессов связаны с производственными процессами и представляют собой различные алгоритмы, методики, схемы и др., которые практически не применимы и не могут быть адаптированы под непроизводственные процессы (предоставление услуг, выполнение работ), к которым относятся процессы осуществления государственных (муниципальных) закупок. Для непроизводственных процессов характерны специфические, индивидуальные показатели качества процесса в связи с большой многополярностью отраслей и направлений деятельности (образование, медицина, информационные технологии и др.) [74].

Титова Л.А. рассматривает качество производственных процессов сквозь призму триединого подхода, включающего в себя: 1) виды деятельности, 2) процессы, происходящие при осуществлении этих видов деятельности, 3) методы и средства организации процессов производства [152].

Исследование публикаций менеджмента качества в строительной сфере, являющейся одной из наиболее востребованных при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, позволяет сформулировать его специфическую особенность – позиционирование на строительном рынке не конкретной строительной продукции, а огромной товарной группы, относящейся к строительной отрасли по определенным характеристикам, что приводит к разобщенности потребительских сегментов и многогранности потенциальных потребителей, устанавливающих различные потребительские требования к качеству строительной продукции.

Белов А.В. по результатам проведенного исследования эластичности потребительской лояльности к цене строительной продукции в зависимости от

дополнительных потребительских характеристик доказал, что анализ реакции потребителей на различные сценарии позволит найти оптимальное соотношение цены и качества строительной продукции с учетом дополнительных потребительских характеристик [30].

Подобные выводы подтверждаются также исследованием качества обслуживания потребителей логистических услуг Птицына С.В., который предлагает под качеством обслуживания потребителей считать «приемлемое сочетание качества, стоимости, гибкости, производительности и современности товара или услуги» [131].

Государственные и муниципальные контракты имеют первостепенную задачу – оказать услуги, поставить товары, выполнить работы для достижения целей социально-экономического развития. Именно такая многокомпонентная природа государственных и муниципальных закупок делает их максимально сложными для исследования с точки зрения потребительских требований или ожиданий относительно качества таких товаров, работ, услуг.

Медунецкий В.М. определяет качество продукции как один из важнейших критериев, которые используются на практике для определения ее конкурентоспособности на рынке путем применения технологии бенчмаркинга – сравнения значений показателей качества собственной продукции со значениями показателей качества продукции конкурентов либо новых инновационных разработок [94]. Важно понимать, что каждый покупатель считает качественной ту продукцию, которая обладает определенным набором полезных свойств, независимо от изначального предназначения, которое закладывалось в эту продукцию производителем, таким образом, определяя потребительскую стоимость такой продукции.

Понятия «качество» и «полезность» не являются тождественными, при этом неразрывно связаны. Согласно теории потребительской стоимости, последняя рассматривается как совокупность полезных свойств продукции – другими словами, полезность. В данной концепции качество будет характеризовать лишь одно или несколько потребительских свойств, в то время как потребительская стоимость –

всю совокупность имеющихся потребительских свойств, являясь обобщающим понятием.

Понятия «качество» и «полезный эффект» также не являются тождественными, при этом неразрывно связаны. Качество рассматривается как потенциальная способность продукции удовлетворять требования или ожидания потребителей, полезный эффект – как фактическую (реальную) способность продукции удовлетворить заявленные требования или ожидания потребителей.

Следует отметить, что некоторыми исследователями в области качества сформулировано определение качества определённой сферы государственного управления. Так, согласно исследованию Серковой К.Я.: «качество реализации государственной программы представляет собой степень соответствия совокупности процессов формирования и исполнения государственной программы, направленных на успешное решение образовавшейся социально-экономической проблемы и достижение целей программы, требованиям заинтересованных сторон.» [142].

Мелихов А.В. приходит к выводу о необходимости современной качественной продукции не только удовлетворять существующие требования (ожидания) потребителей, но и предвосхищать их скрытые потребности и ожидания путем их оперативного мониторинга и выявления и дальнейшей реализации в последующих проектах [98]. В такой клиентоориентированной модели потребитель выступает в нескольких ролях:

- 1) Эксперт по произведенной продукции;
- 2) Тестировщик (пользователь) продукции;
- 3) Риск-менеджер.

Роль риск-менеджера в данном случае является наиболее интересной и емкой, потому как именно в этой роли потребитель оценивает потенциальные риски, связанные с приобретением им такой продукции, рассчитывает свои материальные затраты и выгоду, которую он может из этого извлечь, тем самым прогнозируя степень удовлетворения своих требований и ожиданий от произведенных расходов.

Правильная организация взаимодействия организации с потребителями продукции как с экспертами позволит получать наиболее точные сведения о перспективных потребительских свойствах для их последующей реализации и повышении конкурентоспособности продукции.

По результатам проведенного анализа существующих научных подходов к определению категории «качество» и его составляющих, общепризнанных стандартов в области качества, по мнению автора, под качеством контрольной деятельности в сфере закупок целесообразно понимать совокупность характеристик контрольной деятельности, которые соответствуют установленным требованиям и процедурам проведения контрольных мероприятий, а также обеспечивают достоверность, объективность и эффективность результатов контрольного мероприятия за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, способных удовлетворять определённые требования различных заинтересованных сторон, для достижения целей государственных и муниципальных закупок и обеспечения социально-экономического развития.

Автором доказывается двойственная природа категории качества контрольной деятельности в сфере закупок, состоящая в способности такой деятельности как удовлетворять реальные и потенциальные потребности заинтересованных сторон, так и предоставлять возможность потребителям результатов государственных и муниципальных контрактов оценить собственные ожидания с реализованными возможностями.

Дальнейшие положения диссертационного исследования будут основаны на авторском определении качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Выводы Главы 1

Применительно к сфере государственных и муниципальных закупок прослеживается гармонизация принципов теории меритократии с действующей системой организации закупок во многих странах мира, включая Российскую Федерацию. Постулаты теории меритократии проявляются для поставщиков

(подрядчиков, исполнителей) сквозь призму элементов системы государственных и муниципальных закупок.

Принцип разделения закупок на государственные и муниципальные, главным образом, основывается на принципе, закрепленном в статье 3 Конституции Российской Федерации, согласно которому «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Эксперты и исследователи в области государственного и муниципального заказа выделяют приоритетные направления, требующие дальнейшего совершенствования, такие как:

- 1) системное решение проблемных практических вопросов (ситуаций);
- 2) развитие свободной и добросовестной конкуренции;
- 3) повышение качества исполнения государственных и муниципальных контрактов (договоров).

В качестве перспектив развития контрольной деятельности в сфере закупок выделяют следующие направления:

1. унификация контрольной деятельности;
2. применение современных информационных технологий;
3. внедрение риск-ориентированного подхода;
4. развитие функционала Единой информационной системы в сфере закупок;
5. расширение оснований для включения организаций в Реестр недобросовестных поставщиков;
6. расширение перечня объектов контроля и оснований для привлечения к административной ответственности;
7. реализация закрытых торгов для системы государственного оборонного заказа России.

В современной концепции управления качество представляет собой многоуровневую систему организации, способную удовлетворять потребности

заинтересованных сторон для обеспечения ее устойчивого развития в условиях конкурентной окружающей среды.

Для сферы государственного (муниципального) заказа значительной проблемой является низкая оценка приобретаемой выгоды гражданами и воспринимаемая ими минимальная ценность от реализации государственных (муниципальных) контрактов, что объясняется следующими причинами:

1) граждане не являются непосредственными участниками процесса осуществления закупок, реализуемых различными государственными (муниципальными) органами и организациями;

2) неосведомленность граждан о целях осуществления закупок и их достижении по итогам осуществления закупок;

3) низкий уровень доверия граждан прозрачности и честности конкурентных процедур (коррупционные факторы);

4) постоянные изменения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, разрозненная сеть подзаконных актов;

5) низкий уровень компетентности граждан в вопросах осуществления государственных (муниципальных) закупок.

Государственные и муниципальные контракты имеют первостепенную задачу – оказать услуги, поставить товары, выполнить работы для достижения целей социально-экономического развития. Именно такая многокомпонентная природа государственных и муниципальных закупок делает их максимально сложными для исследования с точки зрения потребительских требований или ожиданий относительно качества таких товаров, работ, услуг.

Передача полномочий от органов власти по различным уровням и видам или отдельным методам контроля позволит стандартизировать различные практики и подходы к осуществлению контроля, что в свою очередь будет способствовать повышению качества деятельности контрольных органов.

По результатам проведенного анализа существующих научных подходов к определению категории «качество» и его составляющих, общепризнанных стандартов в области качества, по мнению автора, под качеством контрольной

деятельности в сфере закупок целесообразно понимать совокупность характеристик контрольной деятельности, которые соответствуют установленным требованиям и процедурам проведения контрольных мероприятий, а также обеспечивают достоверность, объективность и эффективность результатов контрольного мероприятия за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, способных удовлетворять определённые требования различных заинтересованных сторон, для достижения целей государственных и муниципальных закупок и обеспечения социально-экономического развития.

ГЛАВА 2. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

2.1. Модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок

Контрольная деятельность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд представляет собой процесс осуществления государственных функций органа государственного (муниципального) контроля по соблюдению требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения требований различных участников таких отношений, другими словами, заинтересованных сторон.

Согласно национальному стандарту ГОСТ Р 50691-94 «Модель обеспечения качества услуг», принятому в качестве межгосударственного стандарта ГОСТ 40.9004-95, «качество услуги – совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности потребителя».

По нашему мнению, адаптируя вышеуказанный стандарт под реализацию государственной функции, в качестве услуги следует рассматривать контрольную деятельность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Также согласно национальному стандарту ГОСТ Р 50691-94 «Модель обеспечения качества услуг» под услугой следует понимать результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя по удовлетворению потребности потребителя.

Теперь подробно проанализируем роли участников процесса взаимодействия исполнителя и потребителя при осуществлении контрольной деятельности в сфере закупок и определим перечень заинтересованных сторон и их ожидания по результатам контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок на основании предложенного автором в

параграфе 1.3. определения «качество контрольной деятельности в сфере закупок».

В процессе осуществления государственных и муниципальных закупок в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ выделяют роли, представленные в таблице 1.

Таблица 1 - Роли исполнителей и потребителей в процессе осуществления государственных и муниципальных закупок

	Процесс осуществления процедуры	Реализация государственных и муниципальных контрактов
Исполнители	Государственные и муниципальные заказчики. Их права и обязанности, процедуры и правила их осуществления регламентируются Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ.	Поставщиков товаров, исполнителей услуг и работы, которые являются юридическими (как государственными, так и коммерческими) и физическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями.
Потребители	Потенциальные победители и будущие исполнители государственных и муниципальных контрактов. Таковыми являются юридические (как государственные, так и коммерческие) и физические лица, а также индивидуальные предприниматели.	Непосредственно заказчики, заинтересованные в непосредственном исполнении и соблюдении условий государственных и муниципальных контрактов, так и граждане, общество, заинтересованные в получении и использовании результатов реализации таких контрактов.

таблица составлена автором

Таким образом, в зависимости от предмета и этапа рассмотрения процесса государственных и муниципальных закупок одни и те же представители будут исполнять различные роли, реализуя при этом различные ожидания и требования, непосредственным образом влияющие на качество осуществления закупок.

Рассмотрев непосредственно сам процесс осуществления государственных и муниципальных закупок и исполнения соответствующих контрактов, проанализируем контрольную деятельность в сфере закупок.

Автором, на основе анализа ролей участников процесса осуществления государственных и муниципальных закупок (исполнителей и потребителей) и на основании авторского определения категории «качество контрольной

деятельности в сфере закупок», разработан следующий состав заинтересованных сторон:

- органы государственной и муниципальной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- государственные и муниципальные заказчики;
- бизнес-сообщество (юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели);
- исполнительные органы государственной и муниципальной власти;
- законодательные органы государственной и муниципальной власти;
- общество.

Потребности и ожидания в области качества контрольной деятельности в сфере закупок представлены в таблице 2.

Выделение автором классификации органов государственной и муниципальной власти в качестве заинтересованных сторон обосновано классификацией видов государственного финансового контроля в Российской Федерации.

Так, представители законодательной ветви власти обладают контрольными органами, осуществляющими внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль: Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таблица 2 - Потребности и ожидания в области качества контрольной деятельности в сфере закупок заинтересованных сторон

№	Заинтересованная сторона	Потребности и ожидания в области качества контрольной деятельности в сфере закупок:
1	Органы государственной и муниципальной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок	Соблюдение требований законодательства при осуществлении контрольной деятельности по соблюдению требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок; Риск-ориентированное планирование контрольных мероприятий; Целевой характер расходования средств бюджетной системы Российской Федерации; Обеспечение превенции нарушений законодательства; Профессионализм и высокий уровень компетенции уполномоченных должностных лиц (контролеров, ревизоров); Адекватность и достоверность результатов контрольных мероприятий; Повышение эффективности и результативности расходования средств бюджетной системы Российской Федерации.
2	Государственные и муниципальные заказчики	Соответствие требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок при осуществлении конкурентных процедур и заключении государственных и муниципальных контрактов; Эффективность и результативность расходования средств бюджетной системы Российской Федерации; Целевой характер расходования средств бюджетной системы Российской Федерации; Достижение целей осуществления государственных и муниципальных закупок; Предоставление товара, работы, услуги высокого качества согласно требованиям технического задания; Профессионализм и высокая квалификация поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственных и муниципальных контрактов; Надежность и достоверность отчетности о результатах исполнения государственных и муниципальных контрактов; Высокая мотивация участия в процессе (материальная и нематериальная); Своевременность предоставления товара, работы, услуги и в соответствующем объеме; Защита государственной тайны (для определённых категорий закупок, перечень которых установлен законодательно, например, закупки для военных нужд).
3	Бизнес-сообщество (юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели)	Соответствие требованиям законодательства о контрактной системе в сфере закупок при участии в конкурентных процедурах и заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов; Предоставление товара, работы, услуги высокого качества согласно требованиям технического задания; Профессионализм и высокая квалификация государственных и муниципальных заказчиков; Надежность и достоверность отчетности о результатах исполнения государственных и муниципальных контрактов; Допустимый уровень риска при реализации государственного и муниципального контракта;

		Своевременность предоставления товара, работы, услуги в соответствующем объеме.
4	Исполнительные органы государственной и муниципальной власти	<p>Целевой характер расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>Обеспечение превенции нарушений законодательства;</p> <p>Профессионализм и высокий уровень компетенции уполномоченных должностных лиц (контролеров, ревизоров);</p> <p>Профессионализм и высокая квалификация поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Надежность и достоверность отчетности о результатах исполнения государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Предоставление товара, работы, услуги высокого качества;</p> <p>Профессионализм и высокая квалификация государственных и муниципальных заказчиков;</p> <p>Соблюдение интересов государства, субъекта Российской Федерации и муниципального образования при осуществлении конкурентных процедур и заключении государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Устойчивое социально-экономическое развитие;</p> <p>Повышение эффективности расходования средств бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>Защита государственной тайны (для определённых категорий закупок, перечень которых установлен законодательно, например, закупки для военных нужд);</p> <p>Своевременное изменение законодательства о контрактной системе в сфере закупок с целью обеспечения защиты интересов граждан.</p>
5	Законодательные органы государственной и муниципальной власти	<p>Целевой характер расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>Обеспечение превенции нарушений законодательства;</p> <p>Профессионализм и высокий уровень компетенции уполномоченных должностных лиц (контролеров, ревизоров);</p> <p>Профессионализм и высокая квалификация поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Надежность и достоверность отчетности о результатах исполнения государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Предоставление товара, работы, услуги высокого качества;</p> <p>Профессионализм и высокая квалификация государственных и муниципальных заказчиков;</p> <p>Соблюдение интересов государства, субъекта Российской Федерации и муниципального образования при осуществлении конкурентных процедур и заключении государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Устойчивое социально-экономическое развитие;</p>

		<p>Повышение эффективности расходования средств бюджетной системы Российской Федерации;</p> <p>Защита государственной тайны (для определённых категорий закупок, перечень которых установлен законодательно, например, закупки для военных нужд);</p> <p>Своевременное изменение законодательства о контрактной системе в сфере закупок с целью обеспечения защиты интересов граждан.</p>
6	Общество	<p>Повышение качества жизни населения;</p> <p>Получение товара, работы, услуги высокого качества;</p> <p>Профессионализм и высокий уровень компетенции уполномоченных должностных лиц (контролеров, ревизоров);</p> <p>Профессионализм и высокая квалификация поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственных и муниципальных контрактов;</p> <p>Профессионализм и высокая квалификация государственных и муниципальных заказчиков;</p> <p>Соответствие требованиям законодательства и ведущим методикам;</p> <p>Своевременность предоставления товара, работы, услуги в соответствующем объеме.</p>

таблица составлена автором

Представители исполнительной власти обладают контрольными органами, осуществляющими внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль: Федеральное казначейство, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Автором доказывается двойственная природа категории качества контрольной деятельности в сфере закупок, состоящая в способности такой деятельности как удовлетворять реальные и потенциальные потребности заинтересованных сторон, так и предоставлять возможность потребителям результатов государственных и муниципальных контрактов оценить собственные ожидания с реализованными возможностями.

Так, при проведении контрольного мероприятия по соблюдению законодательства о контрактной системе в сфере в части соответствия поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, условиям государственного (муниципального) контроля объектом контроля может быть, как государственный и муниципальный заказчик (например, поликлиника, школа и пр.), который, в свою очередь может быть и органом государственной и муниципальной власти (например, комитет, департамент, министерство и пр.), но и поставщик (подрядчик, исполнитель) в рамках проведения встречной проверки органов государственного (муниципального) финансового контроля также становится объектом контроля и, соответственно, из внешней заинтересованной стороны переходит во внутреннюю.

Особенно следует остановиться на двуполярности классификации заинтересованных сторон на внешние и внутренние по отношению к процессу контроля осуществления государственных и муниципальных закупок, разработанной автором и представленной в таблице 3. Двуполярность и одновременно сложность отнесения той или иной заинтересованной стороны к категории «внутренняя» или «внешняя» объясняется значительным перечнем объектов государственного (муниципального) финансового контроля. В зависимости от предмета и этапа рассмотрения процесса государственных и

муниципальных закупок одни и те же представители будут исполнять различные роли, реализуя при этом различные ожидания и требования, непосредственным образом влияющие на качество осуществления закупок.

Таблица 3 - Классификация заинтересованных сторон в области обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок

Заинтересованная сторона	Классификация по отношению к процессу контроля осуществления государственных и муниципальных закупок	
	Внутренняя	Внешняя
1. Органы государственной и муниципальной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок	Да	Да
2. Государственные и муниципальные заказчики	Да	Да
3. Бизнес-сообщество (юридические и физические лица, индивидуальные предприниматели)	Да, выступая в роли исполнителей государственных и муниципальных контрактов – поставщики, подрядчики, исполнители	Да
4. Исполнительные органы государственной и муниципальной власти	Да, выступая в роли государственных и муниципальных заказчиков	Да
5. Законодательные органы государственной и муниципальной власти	Да, выступая в роли государственных и муниципальных заказчиков	Да
6. Общество	Нет	Да

таблица составлена автором

Исследованиями в области общественных и индивидуальных потребностей занимались такие ученые как Маслоу А., Маршалл А., Госсен Г., Менгер К., Маркс К., Энгельс Ф., Симонов П.В., Бернштейн Н.А., Маргулис А.В., Соловьев Б.А. и др.

Все исследования ученых сводятся к выделению двух категорий потребностей человека – базовых (физиологических) и высших (духовных), которые, в свою очередь, формируют систему общественных потребностей, являются движущей силой экономического роста как в отдельно взятой стране, так и в мире. Следует отметить, что как у отдельно взятого индивида, так и у

группы людей, сообщества, общества изначально сформированы определенные потребности, требующие удовлетворения и влияющие на ожидания в области качества жизни и других направлений деятельности человека и общества.

Применительно к сфере государственного (муниципального) заказа, основываясь на базовых законах спроса и предложения, можно констатировать, что на начальную (максимальную) цену любого товара, работы, услуги, закупаемого в ходе государственного (муниципального) контракта, влияет спрос на этот товар на рынке, который и формирует в дальнейшем зависящее от него предложение, являясь одной из граней общественных потребностей.

Исследователями выделяются различные методы и факторы формирования общественных потребностей, среди которых выделяют объективные, связанные с базовыми, физиологическими потребностями человека, и субъективные, связанные с социализацией человека в обществе и формирующие его высшие, духовные потребности [146].

Диалектическая природа деятельности человека и общественных потребностей является общеэкономическим законом и основывается на законе подчиненности всей системы деятельности человека системе общественных потребностей, являясь объективно назревшими, действительными потребностями и требующими обязательного удовлетворения. Именно поэтому все исследователи приходят к выводу, что целью деятельности любого общества, в первую очередь, является удовлетворение его потребностей [164].

Таким образом, к общественным потребностям принято относить совокупность потребностей государства и граждан в товарах, работах и услугах, которые способны обеспечить выполнение государством своих обязанностей перед населением этого государства и обеспечить гражданам высокий уровень качества жизни [42].

Многоаспектность научных исследований в области общественных и индивидуальных потребностей требует значительных методологических исследований и разработок с целью конкретизации понятийного аппарата и

формирования методологической основы для дальнейших научных изысканий в рамках общесоциологической теории в фундаментальных науках.

Автором на основе анализа исследований в области общественных и индивидуальных потребностей в качестве потребностей заинтересованных сторон в области обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок выделяются **информационные, политические и экономические**.

1. Экономические потребности

Являются фундаментом для формирования общественных потребностей. Под экономическими потребностями понимаются внутренние побуждения, стимулирующие производство товаров, работ, услуг, необходимых обществу для удовлетворения его нужд и максимально эффективного использования полезных ресурсов.

Существуют различные классификации экономических потребностей в зависимости от критериев (таблица 4).

Таблица 4 - Классификация экономических потребностей общества

Критерий классификации	Классификация потребностей	Описание потребностей
По субъектам	Личные	Потребности каждого конкретного индивида в пище, жилье, одежде, условиях труда и пр.
	Общественные	Экономический рост, благоприятный экономический климат в стране, отсутствие инфляции, дефицита, безработицы.
	Предприятий, домашних хозяйств, государств	Качественные товары, работы, услуги по доступным ценам, конкурентоспособная продукция, минимизация затрат, максимизация прибыли, повышение доходности бюджета и пр.
По объектам	Физиологические	Потребности в поддержании жизнедеятельности как биологического существа.
	Социальные	Потребности в обществе и общении, образовании, социализации, признании обществом и пр.
	Материальные	Потребности в товарах, работах, услугах, представляющих собой материальную форму.
	Духовные	Потребности в творчестве, саморазвитии, самосовершенствовании и пр.

Критерий классификации	Классификация потребностей	Описание потребностей
По степени удовлетворения	Первоочередные	Требующие удовлетворения в первую очередь предметами первой необходимости (пища, жилье, одежда и пр.).
	Второстепенные	Требующие удовлетворения с использованием предметов «дополнительного» спектра функций – предметы роскоши и пр.
По степени реализации	Абсолютные	Возникают и выявляются при низком уровне развития науки при отсутствии технической возможности.
	Действительные	Реализуются при достаточном уровне развития науки при наличии технической возможности.
По степени финансовой доступности	Платежеспособные	Доступные для удовлетворения с учетом имеющегося достатка. Именно такие потребности в большей части формируют спрос на товары, работы, услуги и являются основой для формирования предложения на рынке.
	Неплатежеспособные	Недоступные для удовлетворения с учетом имеющегося достатка (покупка жилья, дорогостоящего автомобиля и пр.).
По пирамиде потребностей Маслоу А.	Самореализация	Раскрытие индивидуальности, собственного потенциала.
	Уважение	Признание социумом заслуг и достижений как в профессиональной сфере, так и личных.
	Социальные	Потребность в любви, дружбе, заботе и пр.
	Безопасность	Чувство защищенности, формируемое в результате удовлетворения физиологических потребностей и имеющихся возможностей для обеспечения жизни.
	Физиологические	Потребности каждого конкретного индивида в пище, жилье, одежде и пр.

Таким образом, самой универсальной, основанной на биологических особенностях человека и не подверженной влиянию различных культур и других отличительных признаков индивидов, классификацией экономических потребностей в настоящее время является пирамида потребностей Маслоу.

2. Информационные потребности

В XXI веке – веке активного развития цифровизации и информационных технологий, в том числе в сфере государственного и муниципального заказа, наибольшее значение приобретают общественные потребности в открытости и

доступности информации, возможности ее использования посредством формирования, обработки и анализа данных.

В 2013 году в связи с реструктуризацией всей системы государственного (муниципального) заказа обязательным элементом стало внедрение единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС).

Согласно п.9 ст.3 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ ЕИС — это совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также её предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в сети «Интернет».

С 2010 года в соответствии с Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» на контрольно-надзорные органы возложена обязанность обязательной публикации результатов контрольных мероприятий как органом контроля, так и в самом органе контроля в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Более подробно информатизация государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок будет рассмотрена в Главе 3.

3. Политические потребности

Представляют собой потребности общества в законе и правопорядке, политической стабильности, мире, способности влиять на политические решения, конструктивном взаимодействии государства и общества, политических партий и государственных органов и пр.

Для сферы государственного (муниципального) заказа такие потребности характеризуются стабильностью законодательства о контрактной системе в сфере, возможностью участия общественных организаций в осуществлении контроля за государственными (муниципальными) закупками, возможностью упрощения конкурентных процедур и др.

Необходимо отметить, что значительное количество общественных потребностей формируются с течением времени и зависят от культурных и религиозных воззрений индивидов, географических и климатических условий, половозрастной категории и ряда других особенностей.

При этом следует понимать, что согласно закону возвышающихся потребностей, абсолютное удовлетворение общественных потребностей никогда не будет достигнуто, в связи с наличием ограниченных ресурсов для удовлетворения потребностей. В соответствии с закономерностью Энгеля Э., положенной в основу закона возвышающихся потребностей, повышение уровня доходов человека снижает его расходы на товары первой необходимости, формируя устойчивый спрос на промышленные товары широкого общественного потребления, дальнейший рост доходов повышает потребность в высококачественных товарах, работах, услугах.

Рассматривая процесс контрольной деятельности в сфере закупок, представляется целесообразным рассмотреть сложность удовлетворения потребностей заинтересованных сторон (участников) (stakeholder requirements) и владельцев (инициаторов) процесса, потому как требования одних не полностью соответствуют требованиям других.

Так, например, если владельцем процесса контрольной деятельности в сфере закупок выступают органы государственной и муниципальной власти, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, то они будут заинтересованы в обеспечении соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, в то время как общество, общественные организации, являющиеся заинтересованной стороной процесса, будут заинтересованы в успешной реализации государственных (муниципальных) контрактов и получении по их итогам товаров, работ, услуг высокого качества.

Успешное выполнение государственного (муниципального) контракта в установленные сроки в пределах выделенных объемов финансирования, даже при условии удовлетворения требований граждан, например, в строительстве детского сада или школы, может не удовлетворить требования контрольных органов в сфере закупок при выявлении ими грубых нарушений требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, требующих применения мер юридической ответственности к государственным (муниципальным) заказчикам.

В любом случае действительную важность приобретает нацеленность деятельности контрольных органов в сфере закупок на достижение целей

государственных (муниципальных) контрактов, реализуемых в рамках федеральных, региональных, национальных проектов и программ с целью достижения целей социально-экономического развития России.

Основываясь на многокомпонентности заинтересованных сторон и их требований и ожиданий в области качества контрольной деятельности в сфере закупок, автором, с целью повышения эффективности управления качеством контрольной деятельности в сфере закупок и ее адекватной оценки, разработана модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок, представленная на рисунке 4.

Данная модель качества позволит сформировать требуемое качество контрольной деятельности, учитывая требования (желаемое качество) и удовлетворенность (воспринятое качество) заинтересованных сторон, а также учитывать влияние последствий несоблюдения заявленных требований в результате реализации контрольных мероприятий. Удовлетворенность результатами контрольных мероприятий по соблюдению требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок будет являться обратной связью для последующего принятия взвешенных управленческих решений по повышению эффективности расходования бюджетных средств, достижению целей государственных (муниципальных) контрактов, реализуемых в рамках федеральных, региональных, национальных проектов и программ с целью достижения целей социально-экономического развития России и повышения качества жизни граждан и общества.

Главным отличием предлагаемой модели обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок от признанных на международном уровне методик и моделей качества услуг, таких как NPS, метод «тайнственного» покупателя, CSI, SERVQUAL, SERVPERF, индекс лояльности, индекс удовлетворенности потребителей, концепция «нейтральных зон» и др., является ее ориентация на удовлетворение требований заинтересованных сторон при выполнении государственных (муниципальных) функций и основывается на установлении расхождений в качестве достигнутого результата реализации контрольных мероприятий и требований (ожидаемого качества) заинтересованных сторон.



Рисунок 4 – Модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок*

(авторский рисунок)

Проанализировав потребности и ожидания всех заинтересованных сторон, нами выделены проблемы обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок и предложены меры по их минимизации (таблица 5).

Таблица 5 – Проблемы обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок

Проблема	Проблемная область	Меры по решению проблемы
Разрозненность подходов к квалификации выявленных нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок и применении мер ответственности за их допущение	Методолого-управленческая	Разработка методических рекомендаций для единого правоприменения на федеральном, региональном и местном уровнях
Несоответствие целей реализации государственных (муниципальных) контрактов целям федеральных, региональных, национальных проектов	Управленческая	Анализ и применение программно-целевого метода управления государственными (муниципальными) закупками
Трудоемкость и сложность разработки сбалансированных ключевых показателей эффективности реализации государственных (муниципальных) контрактов	Экономическая	Анализ и применение лучшего мирового опыта внедрения систем ключевых показателей эффективности (KPI) и сбалансированной системы показателей эффективности (Balanced Scorecard).
Сложность поиска компромисса между конфликтующими целями заинтересованных сторон (shareholders и stakeholders)	Политическая	Создание альянсов заинтересованных сторон
Постоянные изменения законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Отсутствие стабильности для их участников	Политическая	Упрощение конкурентных процедур и четкая регламентация законодательства с установлением разумного срока на внесение изменений и актуализацию.

таблица составлена автором

Последствия, связанные с ненадлежащим качеством контрольной деятельности в сфере закупок, выражаются в следующем:

1) снижение эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в сфере регулирования контрактных отношений и расходования бюджетных средств;

2) прекращение (значительное сокращение) финансирования общественно значимых закупок;

3) невозможность долгосрочного планирования по причине постоянного изменения законодательства о контрактной системе и изменении полномочий контрольных органов в сфере закупок как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе;

4) использование недостоверной финансовой информации, нереалистичных параметров заключенных государственных (муниципальных) контрактов;

5) постоянная потребность в дополнительном бюджетном финансировании при обосновании потребности в закупаемых товарах, работах, услугах;

6) снижение ответственности за достижение установленных целей государственных (муниципальных) контрактов при отсутствии прозрачной системы показателей;

7) коррупционные составляющие и пр.

Наиболее эффективные рекомендации по решению указанных проблем обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок:

- применение эффективных методов анализа результатов реализации контрольных мероприятий в сфере закупок и выявляемых нарушений в этой сфере;
- разработка и внедрение сбалансированных систем оценки результатов деятельности;
- использование лучших мировых практик по организации контроля за государственным (муниципальным) заказом;
- вовлечение общества в управление государственным (муниципальным) заказом.

Применение подобных рекомендаций позволит повысить качество осуществления контрольной деятельности в сфере закупок и, как следствие, качество заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, влияя на качество жизни населения.

2.2. Показатели оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

С каждым годом возрастающая значимость государственных и муниципальных закупок по реализации социально-экономических целей развития страны и всех ее административно-территориальных единиц пропорционально вызывает повышенное внимание к качеству осуществления контрольной деятельности за осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд.

Экспертами и учеными для государственных и муниципальных закупок отводится роль инструмента эффективного инновационного развития и модернизации экономики страны путем повышения ее конкурентоспособности, которая будет достигаться за счет максимально рационального использования ресурсов различного происхождения: трудовые, материальные, финансовые, временные и пр. [18].

Среди органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля вопросами управления качеством контрольной деятельности ранее других занялись органы внешнего контроля, а именно Счетная палата Российской Федерации, издавшая в 2007 году стандарт финансового контроля «Управление качеством контрольных мероприятий» (одобрен Коллегией Счетной палаты Российской Федерации – протокол от 19.10.2007 № 45к) (далее – Стандарт Счетной палаты по качеству).

Таким образом, 2007 год ознаменовался не только активным развитием стандартизации, но и активным внедрением инструментов управления качеством в контрольной деятельности. Вопросы стандартизации контрольной деятельности подробно рассматриваются в Главе 3 настоящего диссертационного исследования.

Следует отметить, что стандарт управления качеством контрольных мероприятий, предложенный Счетной палатой Российской Федерации, претерпевал ряд изменений в период его практического применения и адаптации к реализуемым процессам.

При этом анализ внедрения аналогичного стандарта контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований показывает крайне разрозненную картину.

Так, например, в Омской области стандарт внедрен в 2009 году, в то время как Яльчикский район Чувашской республики, Ставропольский край приняли такой стандарт лишь в 2018 году, Вологодская область лишь в 2019 году.

Согласно стандарту Счетной палаты по качеству, под качеством контрольного мероприятия понимается совокупность всех его характеристик, соответствующих требованиям, правилам и процедурам, установленным нормативными правовыми актами органа внешнего государственного финансового контроля, касающимися организации и осуществления такого контрольного мероприятия, а также способных обеспечить объективность, достоверность и эффективность результатов такого контрольного мероприятия, способных удовлетворять требования заинтересованных сторон в информации по результатам такого контрольного мероприятия, которыми чаще всего являются органы государственной власти и общество в лице граждан и организаций.

Критериями качественного контрольного мероприятия согласно стандарту Счетной палаты по качеству являются:

- соблюдение всех установленных нормативными правовыми актами органа внешнего государственного финансового контроля сроков, правил и требований планирования, подготовки, проведения и оформления результатов контрольного мероприятия;
- выполнение в полном объеме программы контрольного мероприятия;
- все оформленные при проведении контрольного мероприятия документы содержат необходимое и достаточное количество данных и доказательств, подтверждающих выявленные нарушения и недостатки;
- содержание и выводы итогового документа по результатам контрольного мероприятия обоснованы и основываются на оформленных в ходе контрольного мероприятия документов;

— структура, содержание и форма всех оформляемых при проведении контрольного мероприятия документов соответствует требованиям нормативных правовых актов органа внешнего государственного финансового контроля.

Стандартом Счетной палаты по качеству в качестве цели управления качеством контрольной деятельности декларируется постоянное обеспечение высокого качества проведения контрольных мероприятий, однако, стандартом не установлены уровни качества и критерии отнесения контрольных мероприятий к той или иной категории качества, равно как и отсутствует методика оценки качества контрольного мероприятия.

Вместе с тем, стандарт Счетной палаты по качеству предполагает определение уровня качества контрольного мероприятия экспертным способом по результатам заполнения опросных листов, содержащих перечни вопросов, по которым представляется возможным проверить и оценить качество контрольного мероприятия.

Основываясь на базовых принципах оценки качества контрольного мероприятия, необходимо сформулировать концепцию разработки системы показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок и методику их расчета.

Методика расчета показателей должна основываться на единых принципах, применимых как к сбору информации для расчета их значений, так и к предоставлению отчетности по результатам расчета таких показателей, не допуская многовариативности трактовки полученных значений и способов их интерпретации.

При формировании показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок в обязательном порядке должны соблюдаться общепризнанные требования, предъявляемые к такого рода показателям [127]:

— адекватность показателя характеризуется его способностью оценки прогресса в деятельности органа контроля в части контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, охватывая как все существенные процессные аспекты деятельности, так и существенные

(качественные) аспекты, такие как достижение цели, решение всех поставленных задач и пр.

- точность расчета показателя обеспечивается его способностью к представлению результатов оценки достоверно без серьезных погрешностей и искажения;
- объективность показателя обеспечивается использованием только таких параметров показателей, которые характеризуют реальное положение дел органа контроля и не допускают их улучшения при ухудшении фактического состояния качества деятельности органа контроля;
- сопоставимость показателей обеспечивает выбор в системе оценки таких показателей, которые могут сопоставляться и сравниваться за определённые периоды времени, с международными показателями, с показателями других органов контроля и пр.
- однозначность показателей достигается за счет разработки показателей с одинаковым пониманием сущности такого показателя, его характеристик (четкое определение, общепринятые единицы измерения), параметров различными заинтересованными сторонами – специалисты, эксперты, граждане, организации и пр.
- экономичность показателя достигается за счет сбора и использования при его расчете уже имеющихся данных и информации, находящихся в открытых источниках и требующих минимальных затрат для их получения, в случае их отсутствия, при наличии используется информация из информационных систем;
- достоверность показателя обеспечивается возможностью перепроверки (переконтроля) точности полученных расчетов при проведении независимого мониторинга, анализа исполнения полномочий органом контроля и пр.
- актуальность предоставляемой информации обеспечивается за счет установления четкой периодичности сбора информации и предоставления отчетности с установлением минимально возможного срока между сбором и предоставлением информации для обеспечения своевременности и регулярности информации и недопущения ее устаревания.

В качестве базы данных для расчета показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок могут использоваться:

1. данные государственного (федерального) статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов РФ и муниципальных образований или их групп;
2. данные органов контроля в сфере закупок различных зарубежных стран, находящиеся в открытом доступе на официальных ресурсах;
3. данные контрольных мероприятий Федерального казначейства по результатам анализа исполнения бюджетных полномочий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в части контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с частью 8 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ;
4. данные аудита в сфере закупок, проведенного контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований;
5. данные финансового органа субъекта РФ или муниципального образования о состоянии качества финансового менеджмента в субъекте РФ или муниципальном образовании;
6. данные правоохранительных органов, органов дознания и следствия о возбужденных уголовных делах, касающихся нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок;
7. данные уполномоченного органа на реализацию государственной политики в сфере государственного (муниципального) заказа по результатам мониторинга закупочной деятельности в регионе, муниципальном образовании (количество контрактов, заключенных на конкурсной и без конкурсной основы, размер экономии бюджетных средств посредством проведения конкурентных процедур, участие в закупках субъектов малого и среднего предпринимательства и др.);
8. любая другая информация, включая данные, находящиеся в открытых источниках, средствах массовой информации и пр.

Учитывая, что деятельность органов государственного (муниципального) контроля направлена, главным образом, на обеспечение превенции возможных

нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок и обеспечении принципа экономности и результативности использования бюджетных средств, закрепленного в статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, соответственно, показатели оценки качества контрольной деятельности должны включать в себя показатели, прямо или косвенно направленные на обеспечение этих целей и задач государственного контроля.

Кроме того, если рассматривать контрольную деятельность в сфере закупок в системе контроля всей страны, то перед государственным (муниципальным) контролем стоят более амбициозные задачи, направленные, как и у других государственных органов, на развитие различных сфер экономики, территорий, отраслей, производств, тем самым, разрабатываемая система показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок должна обеспечивать возможность соблюдения принципа сопоставимости показателей, позволяя производить на их основе расчет различных показателей, устанавливаемых и в законах о бюджетах Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, и в стратегиях социально-экономического развития, и в других документах планирования и развития.

Также автором изучены подходы к оценке качества деятельности в других отраслях, например, методика проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями культуры, методы оценки уровня качества товара (одежды, швейных машин), по результатам которых автором предлагается система показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, сочетающая в себе как критерии, характеризующие процедурные аспекты осуществления контрольной деятельности, так и критерии, характеризующие содержательные аспекты реализуемых государственных функций.

Система показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

Группа I. Показатели, характеризующие качество контрольной деятельности

1. Показатель «Качество планирования контрольной деятельности».

Предполагает оценку формирования плана органа контроля и подготовку к осуществлению контроля по соблюдению законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности органа контроля на плановый период (квартал, полугодие, год и др. периоды);
- формирование матрицы рисков для планируемых объектов контроля, распределение их по различным категориям рисков;
- определение параметров, на основе которых будут определяться вероятность возникновения нарушений и значимость последствий такого нарушения;
- соблюдение установленной процедуры согласования и утверждения плана контрольной деятельности органа контроля, в том числе внесение изменений в план в случае необходимости;
- синхронизация (согласование) плана с другими контрольными органами для повышения эффективности осуществления контрольной деятельности (например, орган внутреннего государственного финансового контроля с органом внешнего государственного финансового контроля субъекта РФ).

2. Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности».

Предполагает оценку процедур обжалования результатов контрольного мероприятия, а также применения мер реагирования органа контроля по результатам контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- соблюдение процедуры рассмотрения возражений объекта контроля при несогласии с выводами, указанными в акте контрольного мероприятия;
- указание результатов рассмотрения возражений объекта контроля (согласие, частичное согласие, несогласие с возражениями) в результирующем документе (решение, заключение, отчет и др.) с обязательной аргументацией;
- доступность процедуры оспаривания результатов контрольной деятельности (анализ процесса оспаривания, досудебное урегулирование спора);
- вынесение обязательных для исполнения представлений и предписаний органа контроля, в случае выявления нарушений при проведении контрольного мероприятия;
- направление финансовому органу уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, в случае наличия условий, требующих такой меры реагирования;
- передача материалов либо самостоятельное возбуждение производства об административных правонарушениях при выявлении в ходе контрольного мероприятия нарушений, за которые предусмотрена административная ответственность в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях;
- передача материалов контрольного мероприятия в правоохранительные органы, органы дознания и следствия в случае выявления по результатам проведения контрольного мероприятия признаков уголовно наказуемых деяний и действий;
- обжалование мер реагирования органа контроля в судебных органах.

3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля».

Предполагает оценку публикации в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» результатов контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок для использования всеми заинтересованными сторонами.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- доступность и ясность норм и правил регулирования контрольной деятельности, размещенных в открытом доступе;
- доступность и ясность результатов контрольных мероприятий, отчетности органа контроля, размещенной в открытом доступе;
- освещение в открытых источниках типовых нарушений и недостатков, выявляемых органом контроля при проведении контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций».

Предполагает оценку работы органа контроля с поступающими обращениями, жалобами граждан и организаций с информацией о нарушении законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- возможность подачи жалобы, обращения на нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок с использованием дистанционных технологий (например, Электронная приемная);
- полнота рассмотрения обращений граждан и организаций по вопросам, отнесенным к компетенции органа контроля;
- содержание в письмах гражданам и организаций ответов по существу поставленных проблемных вопросов в их обращениях и заявлениях;
- сбор и анализ типовых обращений, публикация ответов в открытых источниках по типовым темам для широкого круга использования (третьи лица).

Группа II. Показатели, характеризующие качество контрольных мероприятий

1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий».

Предполагает оценку процедурных моментов подготовки к проведению контрольного мероприятия по соблюдению законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- подготовка программы контрольного мероприятия либо перечня вопросов, которые подлежат изучению в ходе проведения контрольного мероприятия;
- определение и резервирование трудовых и финансовых ресурсов, необходимых для проведения планируемого контрольного мероприятия;
- согласование установленными структурными подразделениями органа контроля и утверждение программы контрольного мероприятия руководителем (заместителем руководителя, в случае если уполномочен) органа контроля;
- сбор и анализ необходимой информации, документов и материалов, которые касаются деятельности объекта контроля и предмета контрольного мероприятия;
- сбор и анализ результатов предыдущих контрольных мероприятий, которые проведены у объекта контроля, включая результаты контрольных мероприятий иных органов контроля;
- сбор и анализ информации о результатах внутреннего контроля у объекта контроля в отношении бюджетных процедур, касающихся предмета контрольного мероприятия;
- выбор с обоснованием критериев оценки эффективности расходования средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации;
- наличие у контрольной (проверочной) группы в совокупности необходимых профессиональных знаний, умений, навыков и достаточного опыта для проведения контрольного мероприятия.

2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий».

Предполагает оценку процедурных моментов непосредственно проведения контрольного мероприятия на объекте контроля по соблюдению законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- выполнение программы контрольного мероприятия в полном объеме (все поставленные вопросы проанализированы и проверены, результаты проведенной работы отражены в акте контрольного мероприятия и других имеющихся

документах, являющихся неотъемлемой частью формируемого дела контрольного мероприятия);

- отражение каждым членом контрольной (проверочной) группы выполнения персонального задания в акте контрольного мероприятия и других имеющихся документах, являющихся неотъемлемой частью формируемого дела контрольного мероприятия, в случае если членам контрольной (проверочной) группы были установлены персональные вопросы и задания в программе контрольного мероприятия;
- использование соответствующих методов и процедур сбора информации, данных с целью сбора необходимых доказательств в соответствии с целями контрольного мероприятия;
- наличие с обоснованием, соблюдение процедуры согласования отклонений от программы контрольного мероприятия при его проведении;
- наличие рабочих документов, необходимых и достаточных для проведения контрольного мероприятия, а также в обязательном порядке содержащих полученные в ходе контрольного мероприятия доказательства в соответствии с целями контрольного мероприятия;
- соответствие фактически использованных финансовых и трудовых ресурсов изначально запланированным в программе контрольного мероприятия;
- соблюдение сроков проведения контрольного мероприятия.

3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий».

Предполагает оценку процедур оформления акта контрольного мероприятия по результатам контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В ходе оценки качества по данному показателю проверяется:

- соответствие содержания и оформления акта контрольного мероприятия установленной форме и требованиям, закрепленным в нормативных правовых актах;

- отражение в акте контрольного мероприятия информации о достижении всех целей, установленных для данного контрольного мероприятия;
- отражение в акте контрольного мероприятия надлежащим образом выявленных в ходе контрольного мероприятия нарушений и недостатков;
- отражение в рабочих документах выводов и рекомендаций, сделанных по результатам проведения контрольного мероприятия;
- полнота, ясность, убедительность акта контрольного мероприятия.

Таким образом, автором предлагается комплексная система оценки деятельности органа контроля как с точки зрения общей деятельности, касающейся всех реализуемых функций органа контроля (планирование, рассмотрение возражений, применение мер реагирования и пр.), так и непосредственно детализируя деятельность органа контроля до каждого конкретного контрольного мероприятия.

2.3. Методические рекомендации по оценке качества контрольной деятельности в сфере закупок

На основе разработанной во 2 параграфе настоящей Главы системы показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок автором для разработки адекватной методики расчета показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок определена категория каждого показателя, представленная в таблице 6.

Таблица 6 - Категории показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

Группа показателей	Наименование показателя	Детализация параметров показателя
Группа I. Показатели, характеризующие качество контрольной деятельности	Показатель «Качество планирования контрольной деятельности»	- применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности; - соблюдение установленной процедуры согласования и утверждения плана контрольной деятельности органа контроля; - и др.
	Показатель «Качество реализации результатов контрольной	- соблюдение процедуры рассмотрения возражений объекта контроля; - доступность процедуры оспаривания результатов контрольной деятельности; - вынесение обязательных для исполнения

	деятельности»	представления и предписания органа контроля; - др.
	Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	- доступность и ясность норм и правил регулирования контрольной деятельности; - доступность и ясность результатов контрольных мероприятий, отчетности органа контроля; - др.
	Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	- возможность подачи жалобы, обращения на нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок с использованием дистанционных технологий; - полнота рассмотрения обращений граждан и организаций; - содержание в письмах гражданам и организаций ответов по существу поставленных проблемных вопросов в их обращениях и заявлениях; - и др.
Группа II. Показатели, характеризующие качество контрольных мероприятий	Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	- подготовка программы контрольного мероприятия; - определение и резервирование трудовых и финансовых ресурсов, необходимых для проведения планируемого контрольного мероприятия; - согласование и утверждение программы контрольного мероприятия руководителем органа контроля; - и др.
	Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	- выполнение программы контрольного мероприятия в полном объеме; - использование соответствующих методов и процедур сбора информации; - наличие рабочих документов; - и др.
	Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	- соответствие содержания и оформления акта контрольного мероприятия установленной форме и требованиям; - отражение в акте контрольного мероприятия надлежащим образом выявленных в ходе контрольного мероприятия нарушений и недостатков; - и др.

таблица составлена автором

Учитывая, что показатели, включенные в систему показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, не могут быть рассчитаны на основе формализованных оценок (использование математической формулы расчета значения показателя на основе точных значений эмпирических данных),

представляется целесообразным использование квалиметрических методов оценивания качества по таким неформализованным показателям.

Как отмечено выше, необходимо использование квалиметрических методов оценивания, среди которых считаем целесообразным использование экспертных методов оценивания качества контрольной деятельности в сфере закупок, опираясь на разработанную автором модель качества контрольной деятельности в сфере закупок (представлена в Главе 1).

На основе вышеизложенного, автором разработана методика оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, предполагающая формирование интегрального показателя качества на основе единичных показателей качества внутри двух предложенных автором групп показателей оценивания.

Так, каждому показателю присваивается определённый вес в общей структуре показателей (таблица 7).

Таблица 7 – Веса показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

Группа показателей	Наименование показателя	Вес, λ
Группа I. Показатели, характеризующие качество контрольной деятельности	1.1. Показатель «Качество планирования контрольной деятельности»	0.1435
	1.2. Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности»	0.1066
	1.3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	0.2077
	1.4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	0.18
Группа II. Показатели, характеризующие качество контрольных мероприятий	2.1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	0.09724
	2.2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	0.01019
	2.3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	0.2547
Общая сумма весов показателей, λ		1

таблица составлена автором

Присвоение удельных весов показателям производится экспертным путем с привлечением в качестве экспертов специалистов как органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля Санкт-Петербурга и

муниципальных образований Санкт-Петербурга, так и специалистов органов внешнего государственного финансового контроля нескольких субъектов Российской Федерации.

Для расчета удельного веса показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок использовался метод Дельфи, главным преимуществом которого является многоитеративность оценок при значительном расхождении мнений экспертов при проведении оценивания, так называемая «обратная связь» (feedback), когда экспертам после каждой итерации оценивания сообщается результат их коллективной оценки, и предоставляется возможность экспертам, оценки которых значительно отличаются от остальных, аргументировать выставленную оценку, что в последующем способствует максимальной согласованности мнений различных экспертов и достижении наиболее достоверного результата оценивания.

Однако, для принятия гипотезы о том, что полученные по результатам применения метода экспертных оценок Дельфи могут быть использованы в рамках диссертационного исследования как достаточно точно измеримые, должна быть подтверждена статистически согласованность мнений экспертов путем расчета статистически коэффициента согласия (конкордации).

Так, привлеченными к диссертационному исследованию экспертами различных органов государственного (муниципального) финансового контроля на основе заполнения анкет и проведения опроса получена матрица оценок, представленная в таблице 8.

Из таблицы 8 следует, что в исследовании принимали участие 11 специалистов-экспертов и оценивали значимость 7 показателей. Оценку степени значимости показателей качества контрольной деятельности в сфере закупок эксперты производят путем присвоения им баллов. В случае выставления экспертом наивысшей оценки какому-либо показателю, то такому показателю выставляется 1 балл. Если экспертом присваиваются одинаковые баллы сразу нескольким показателям, то такие показатели признаются равнозначными. На

основе полученных преобразований составляется матрица преобразованных оценок в баллы, представленная в таблице 9.

В таблице 9 «Матрица преобразованных оценок в баллы» значение d рассчитывается по следующей формуле (1):

$$d = \sum x_{ij} - \frac{\sum \sum x_{ij}}{n} = \sum x_{ij} - 44 \quad (1)$$

Далее необходимо проверить правильность составления матрицы преобразованных оценок в баллы на основе исчисления контрольной суммы по следующей формуле (2):

$$\sum x_{ij} = \frac{(1+n)n}{2} = \frac{(1+7)7}{2} = 28 \quad (2)$$

Сумма по столбцам матрицы равны между собой и равны контрольной сумме 28, значит, матрица составлена правильно.

Таблица 8 – Матрица оценок экспертов органов внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля

Наименование показателя	Оценки, выставленные экспертами										
	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6	№ 7	№ 8	№ 9	№ 10	№ 11
1.1. Показатель «Качество планирования контрольной деятельности»	14.4	14	14.4	14.2	14	14.3	13.9	14.2	14.2	14	14.2
1.2. Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности»	17	18	19	17.8	17.6	17.5	18	17	17.8	17.8	17.5
1.3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	7.9	7.8	7.7	7.9	8	7.5	8.5	9	7.9	7.8	7.8
1.4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	10.5	10.7	11	12	10.6	9	10.8	10.6	10.7	10.5	10.7
2.1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	20	18.3	18.7	19	18.7	18	18.2	18.1	18.5	18.7	18.7
2.2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	27	27.5	28	27.1	25	27.1	27.1	27.1	27	27.2	27.1
2.3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	3	3.5	4	3.6	3.4	3.2	3.3	3.5	3.6	3.5	3.3

Таблица 9 - Матрица преобразованных оценок в баллы

Наименование показателя	Эксперты											Сумма рангов	d	d ²	
	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6	№ 7	№ 8	№ 9	№ 10	№ 11				
1.1. Показатель «Качество планирования деятельности контрольной деятельности»	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	44	0	0
1.2. Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности»	5	5	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	56	12	144
1.3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	22	-22	484
1.4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	33	-11	121
2.1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	6	6	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	65	21	441
2.2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	77	33	1089
2.3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11	-33	1089
Общая сумма	28	308		3368											

Следующим шагом необходимо проанализировать значимость исследуемых показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок. На основе выставленных оценок экспертами в рамках проведенного диссертационного исследования показатели оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок распределились согласно значимости следующим образом, представленным в таблице 10.

Таблица 10 - Расположение показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок по значимости

Наименование показателя	Сумма рангов
2.3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	11
1.3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	22
1.4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	33
1.1. Показатель «Качество планирования контрольной деятельности»	44
1.2. Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности»	56
2.1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	65
2.2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	77

Однако, как было описано выше, непосредственных оценок, выставленных экспертами, недостаточно для принятия их достоверными в рамках диссертационного исследования. При проведении подобного исследования мнений экспертов в обязательном порядке требуется проведение оценки средней степени согласованности мнений всех экспертов, участвовавших в проведении опроса.

В связи с изложенным, произведем расчет коэффициента конкордации (согласия экспертов) W по следующей формуле (3):

$$W = \frac{12S}{m^2(n^3 - n)} \quad (3)$$

где S (общая сумма баллов) = 3368,

n (количество показателей оценки качества) = 7,

m (количество экспертов, принимающих участие в исследовании) = 11.

$$W = \frac{12 \cdot 3368}{11^2(7^3 - 7)} = 0.994 \quad (4)$$

Значение $W = 0.994$ говорит о наличии высокой степени согласованности мнений экспертов, оценивающих значимость показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Вместе с тем, как и в случае с недостаточностью самих оценок экспертов без расчета коэффициента согласованности мнений таких экспертов, недостаточно определить значение самого коэффициента конкордации, необходимым условием признания значимости полученных результатов будет являться оценка значимости коэффициента конкордации.

Для этой цели вычислим критерий согласования Пирсона по формуле (5):

$$\chi^2 = \frac{12S}{mn(n+1)} = n(m-1)W \quad (5)$$

$$\chi^2 = 11(7-1)0.994 = 65.61$$

Вычисленный χ^2 сравним с табличным значением для числа степеней свободы $K = n-1 = 7-1 = 6$ и при заданном уровне значимости $\alpha = 0.05$.

Так как χ^2 расчетный 65.61 \geq табличного (12.59159), то $W = 0.994$ - величина не случайная, а потому полученные результаты имеют смысл и могут использоваться в дальнейшем в диссертационном исследовании.

Заключительным шагом производимых расчетов будет являться вычисление на основе получения суммы баллов параметров весомости исследуемых показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок путем преобразования матрицы выставленных оценок в матрицу преобразованных баллов, представленную в таблице 11, по следующей формуле (6):

$$S_{ij} = X_{\max} - X_{ij} \quad (6)$$

где $X_{\max} = 28$.

Таблица 11 - Матрица преобразованных баллов с параметрами весомости показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

Наименование показателя	Эксперты											Сумма значений экспертов	Вес, λ
	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6	№ 7	№ 8	№ 9	№ 10	№ 11		
1.1. Показатель «Качество планирования деятельности контрольной деятельности»	13.6	14	13.6	13.8	14	13.7	14.1	13.8	13.8	14	13.8	152.2	0.1435
1.2. Показатель «Качество реализации результатов деятельности контрольной деятельности»	11	10	9	10.2	10.4	10.5	10	11	10.2	10.2	10.5	113	0.1066
1.3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	20.1	20.2	20.3	20.1	20	20.5	19.5	19	20.1	20.2	20.2	220.2	0.2077
1.4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	17.5	17.3	17	16	17.4	19	17.2	17.4	17.3	17.5	17.3	190.9	0.18
2.1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	8	9.7	9.3	9	9.3	10	9.8	9.9	9.5	9.3	9.3	103.1	0.09724
2.2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	1	0.5	0	0.9	3	0.9	0.9	0.9	1	0.8	0.9	10.8	0.01019
2.3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	25	24.5	24	24.4	24.6	24.8	24.7	24.5	24.4	24.5	24.7	270.1	0.2547
Итого												1060.3	1

Квалиметрическая модель оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

Для каждого показателя рассчитывается комплексный показатель качества S , сумма которых и будет представлять собой интегральный показатель качества контрольной деятельности в сфере закупок Q , который рассчитывается по следующей формуле (7):

$$Q = C1 * \lambda1 + C2 * \lambda2 + C3 * \lambda3 + C4 * \lambda4 + C5 * \lambda5 + C6 * \lambda6 + C7 * \lambda7 \quad (7)$$

где Q – значение интегрального показателя качества контрольной деятельности в сфере закупок, баллы;

$C1, C2, C3, C4, C5, C6, C7$ – значения комплексных показателей качества контрольной деятельности в сфере закупок для показателей 1 – 7 соответственно, баллы;

$\lambda1, \lambda2, \lambda3, \lambda4, \lambda5, \lambda6, \lambda7$ – значения весовых коэффициентов показателей 1-7 соответственно качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Интерпретация значений интегрального показателя качества контрольной деятельности в сфере закупок представляется целесообразным определять аналогично градации значений, представленных в таблице 12.

Таблица 12 – Градация значений интегрального показателя качества контрольной деятельности в сфере закупок и их интерпретация

Градация значений интегрального показателя	Интерпретация полученных значений качества
до 65 % баллов от максимального возможного количества баллов	Низкое качество контроля в сфере закупок
от 65 – 79 % баллов от максимального возможного количества баллов	Среднее качество контроля в сфере закупок
более 79 % баллов от максимального возможного количества баллов	Высокое качество контроля в сфере закупок

таблица составлена автором

Несомненно, следует понимать, что предложенная автором в настоящем диссертационном исследовании градация значений интегрального показателя качества контрольной деятельности в сфере закупок требует значительного временного периода для апробации на практике на основе эмпирических данных различных органов государственного финансового контроля с целью

подтверждения либо корректировки интервалов значений, их расширения и дополнения в случае необходимости.

Основываясь на экспертных оценках, автором в диссертационном исследовании принято, что допустимые отклонения от эталонного уровня качества контрольной деятельности в сфере закупок 100 % не могут превышать 36 %. В случае, если это значение повышается, соответственно, качество контроля будет считаться низким и в данном случае будет требоваться принятие управленческих решений по результатам выявления причин и устранения условий им способствовавших. В дальнейшем на основе все большего охвата эмпирических данных значения градации качества могут меняться в связи с различными изменениями окружающей среды, включая изменение законодательства.

Как отмечалось ранее, все показатели оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок носят неформализованный характер и относятся к экспертным оценкам, главным преимуществом которых в отличие от формализованных оценок, чаще всего представленных какими-то конкретными зависимостями, формулами, методиками расчета, является установление значений таких показателей на основе анализа, рассуждений и размышлений экспертов, являющихся специалистами в каждой конкретной сфере, которая подлежит экспертному оцениванию. Появляющийся субъективизм неформализованных оценок корректируется за счет участия значительного количества независимых экспертов и выработки конкретной позиции по исследуемому вопросу.

С учетом изложенного, **комплексный показатель качества контрольной деятельности в сфере закупок С1-С7** для показателей 1-7 соответственно определяется на основе детализации показателей по набору вопросов, характеризующих качество контрольной деятельности в сфере закупок в разрезе оценки как контрольной деятельности в целом, так и каждого проведенного контрольного мероприятия, отвечать на которые и будут специалисты-эксперты, и рассчитывается по следующей формуле (8):

$$C = \sum \frac{K_x}{y} \quad (8)$$

где C – комплексный показатель качества каждого конкретного показателя оценки, баллы;

K_x – единичный показатель качества y -вопроса оцениваемого показателя (оценка эксперта), баллы;

y – количество вопросов, детализированных в оцениваемом показателе.

Иерархическая структура показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок представлена на рис. 5.

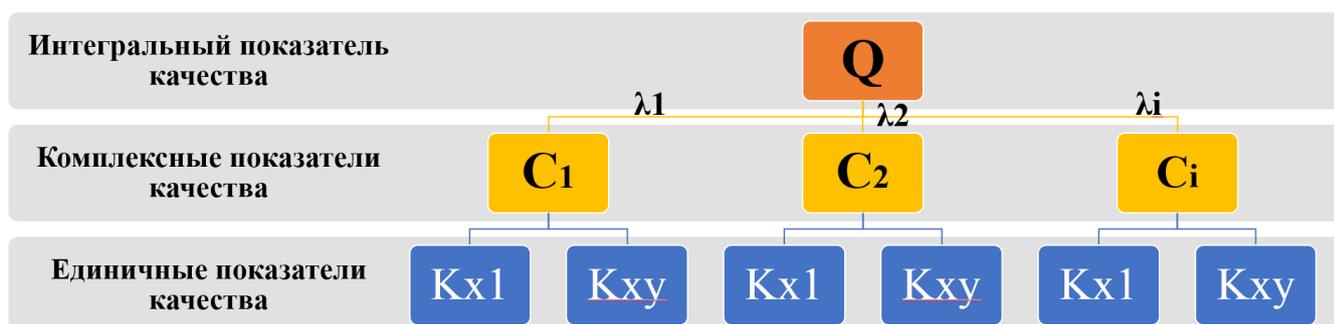


Рисунок 5 – Иерархическая структура показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок

Шкала перевода экспертных оценок в баллы для единичных показателей может быть сформирована из любых оценок, которые могут быть представлены в числовом виде. Автором для измерения оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок на основе детализации вопросов по каждому из показателей, разработанных в Главе 2, предлагается использование трехуровневой шкалы перевода экспертных оценок в балльную систему оценки по следующей системе:

- 0 баллов - «нет (отсутствует)», «не соответствует», «не выполнено»;
- 3 балла - «не в полной мере», «частично»;
- 5 баллов - «в полной мере», «соответствует», «должным образом», «выполнено в полном объеме»

По результатам разработки методики оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок обязательным условием является ее адаптация на практике и проверка адекватности на реальных данных.

В качестве базы для проведения проверки адекватности методики на практике выступили данные и материалы контрольных мероприятий за 2019 год, предоставленные одним из органов государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации.

На основе разработанной нами методики оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок привлеченные 11 экспертов, являющиеся специалистами органов внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, выполнили оценку качества контрольной деятельности органа контроля, участвовавшего в проведении оценки, результаты которой представлены в таблице 14.

В соответствии с количеством привлеченных экспертов, равным 11 экспертам, рассчитан максимальный единичный показатель, равный 55 баллов. В зависимости от этого показателя и весовых коэффициентов остальных показателей максимально возможное количество баллов, которое может получить орган контроля, участвующий в практической апробации, равняется 12.145 баллов. Именно от этого значения максимальных баллов и будет определен уровень качества.

По результатам данных, представленных в таблице 13, можно сделать следующий вывод: полученное значение интегрального показателя качества контрольной деятельности в сфере закупок органа внутреннего государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации, равное 10.59 баллов или 87.2 % от эталонного значения качества контрольной деятельности, **что соответствует высокому качеству контроля в сфере закупок.**

Главным отличием и преимуществом разработанной автором методики оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок является возможность применения количественных методов оценок к качественным показателям и последующего сравнения качества контрольной деятельности различных органов

государственного финансового контроля, что позволит сделать обоснованные выводы относительно существующих нормативных, методических, ресурсных и иных видов недостатков и проблем, существующих в данной сфере. На основе полученной информации могут приниматься взвешенные управленческие решения по повышению качества, эффективности и результативности контрольной деятельности с обязательным соблюдением требований всех заинтересованных сторон, исключая какие-либо коррупционные проявления, поступки и решения.

Таблица 13 - Оценка качества контрольной деятельности органа внутреннего государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации

Наименование показателя	Единичные показатели качества, K_x	Комплексный показатель качества, C	Вес, λ	Расчет интегрального показателя качества ($C * \lambda$)
1.1. Показатель «Качество планирования контрольной деятельности»	5+5+5+5+5+3+5 +5+5+5+5	53 / 5 = 10.6	0.1435	1.52
1.2. Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности»	5+5+5+5+5+0+5 +5+5+5+5	50 / 8 = 6.25	0.1066	0.67
1.3. Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	3+5+5+5+5+5+5 +5+5+5+5	53 / 3 = 17.67	0.2077	3.7
1.4. Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	5+3+3+5+3+3+3 +3+3+5+3	34 / 4 = 8.5	0.18	1.53
2.1. Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	5+5+5+5+0+5+5 +5+5+5+5	50 / 8 = 6.25	0.09724	0.61
2.2. Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	3+5+5+5+3+5+3 +3+3+3+3	41 / 7 = 5.86	0.01019	0.06
2.3. Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	3+3+3+5+5+5+5 +5+5+5+5	49 / 5 = 9.8	0.2547	2.5
Интегральный показатель качества контрольной деятельности в сфере закупок органа внутреннего государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации				10.59

Выводы Главы 2

Значительное количество общественных потребностей формируются с течением времени и зависят от культурных и религиозных воззрений индивидов, географических и климатических условий, половозрастной категории и ряда других особенностей. При этом, следует понимать, что согласно закону возвышающихся потребностей, абсолютное удовлетворение общественных потребностей никогда не будет достигнуто, в связи с наличием ограниченных ресурсов для удовлетворения потребностей.

Основываясь на многокомпонентности заинтересованных сторон и их требований и ожиданий в области качества контрольной деятельности в сфере закупок, автором с целью повышения эффективности управления качеством контрольной деятельности в сфере закупок и ее адекватной оценки разработана модель качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Наиболее эффективные рекомендации по решению указанных проблем обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок:

- применение эффективных методов анализа результатов реализации контрольных мероприятий в сфере закупок и выявляемых нарушений в этой сфере;
- разработка и внедрение сбалансированных систем оценки результатов деятельности;
- использование лучших мировых практик по организации контроля за государственным (муниципальным) заказом;
- вовлечение общества в управление государственным (муниципальным) заказом.

Применение подобных рекомендаций позволит повысить качество осуществления контрольной деятельности в сфере закупок и, как следствие, качество заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, влияя на качество жизни населения.

Автором, на основе изучения подходов к оценке качества деятельности в других отраслях, например, методика проведения независимой оценки качества

оказания услуг организациями культуры, методы оценки уровня качества товара (одежды, швейных машин), разработана система показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, сочетающая в себе как критерии, характеризующие процедурные аспекты осуществления контрольной деятельности, так и критерии, характеризующие содержательные аспекты реализуемых государственных функций.

Таким образом, автором предлагается комплексная система оценки деятельности органа контроля как с точки зрения общей деятельности, касающейся всех реализуемых функций органа контроля (планирование, рассмотрение возражений, применение мер реагирования и пр.), так и непосредственно детализуя деятельность органа контроля до каждого конкретного контрольного мероприятия.

Главным отличием и преимуществом разработанной автором методики оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок является возможность применения количественных методов оценок к качественным показателям и последующего сравнения качества контрольной деятельности различных органов государственного финансового контроля, что позволит сделать обоснованные выводы относительно существующих нормативных, методических, ресурсных и иных видов недостатков и проблем, существующих в данной сфере. На основе полученной информации могут приниматься взвешенные управленческие решения по повышению качества, эффективности и результативности контрольной деятельности с обязательным соблюдением требований всех заинтересованных сторон, исключая какие-либо коррупционные проявления, поступки и решения.

Очевидно, что для повсеместного признания и использования разработка универсальных показателей и критериев их оценки без законодательного закрепления такой методики расчета не представляется возможным, в связи с чем автором была поставлена и достигнута цель не только по разработке показателей и индикаторов их оценки, обладающих признаками универсальности, но и разработке понятийного аппарата, относящегося к качеству контрольной

деятельности в сфере закупок, эффективности и результативности расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Автором выработаны общие методические подходы, обоснованы необходимые и достаточные для применения положения, касающиеся всесторонней оценки деятельности контроля в сфере закупок, характеризующие качество проводимых контрольных мероприятий органом контроля по соблюдению законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а в более масштабном смысле – всей контрольной деятельности органов внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

ГЛАВА 3. ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

3.1. Стандартизация контрольной деятельности в сфере закупок

В качестве перспектив развития контрольной деятельности в сфере закупок, рассмотренных в Главе 1 диссертационного исследования, выделяют следующие направления:

1. Унификация контрольной деятельности;
2. Применение современных информационных технологий;
3. Внедрение риск-ориентированного подхода;
4. Развитие функционала Единой информационной системы в сфере закупок;
5. Расширение оснований для включения организаций в Реестр недобросовестных поставщиков;
6. Расширение перечня объектов контроля и оснований для привлечения к административной ответственности;
7. Реализация закрытых торгов для системы государственного оборонного заказа России.

Унификации (стандартизации) контрольной деятельности с 2014 года уделяется особое внимание со стороны Министерства финансов Российской Федерации, потому как именно с 2014 года начались разработки федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, для чего под патронажем Министерства финансов Российской Федерации была создана Рабочая группа по совершенствованию государственного (муниципального) финансового контроля и внутреннего финансового контроля и аудита, включающая в себя представителей различных регионов Российской Федерации.

С конца 2019 года и в 2020 году Министерством финансов был принят весь комплекс федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в соответствии с требованиями статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (таблица 14).

Таблица 14 - комплекс федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

1.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 № 95.	Устанавливает общие принципы и принципы профессиональной деятельности, которыми должны руководствоваться сотрудники органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при проведении контрольных мероприятий, на основе общих принципов служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885.
2.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов контроля и объектов контроля», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 № 100.	Детально регламентирует перечень прав и обязанностей, которые устанавливаются как для властного субъекта – органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и его должностных лиц, в том числе привлекаемых экспертов и организаций, так и для зависимого объекта – объекта контроля.
3.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208.	Регламентирует процедуру риск-ориентированного планирования контрольной деятельности, основания и документы, анализируемые органами контроля при определении уровня риска объекта контроля, закрепляет типовые темы контрольных мероприятий.
4.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1478.

5.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1237.	Устанавливает правила составления и форму отчета о результатах контрольной деятельности органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, а также порядок его представления и опубликования.
6.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1237.	Устанавливает правила рассмотрения обращения объекта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в котором выражается несогласие с решением органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (его должностных лиц), принятым по результатам осуществления им (ими) полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, и действиями (бездействием) должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при осуществлении ими полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю.
7.	Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095.	Устанавливает правила реализации результатов проведения контрольных мероприятий, в том числе требования к содержанию представления, предписания, уведомления о применении бюджетных мер принуждения органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, а также порядок продления срока исполнения представления (предписания) органа контроля.

Этапы риск-ориентированного планирования государственного (муниципального) финансового контроля представлена на рис. 6.

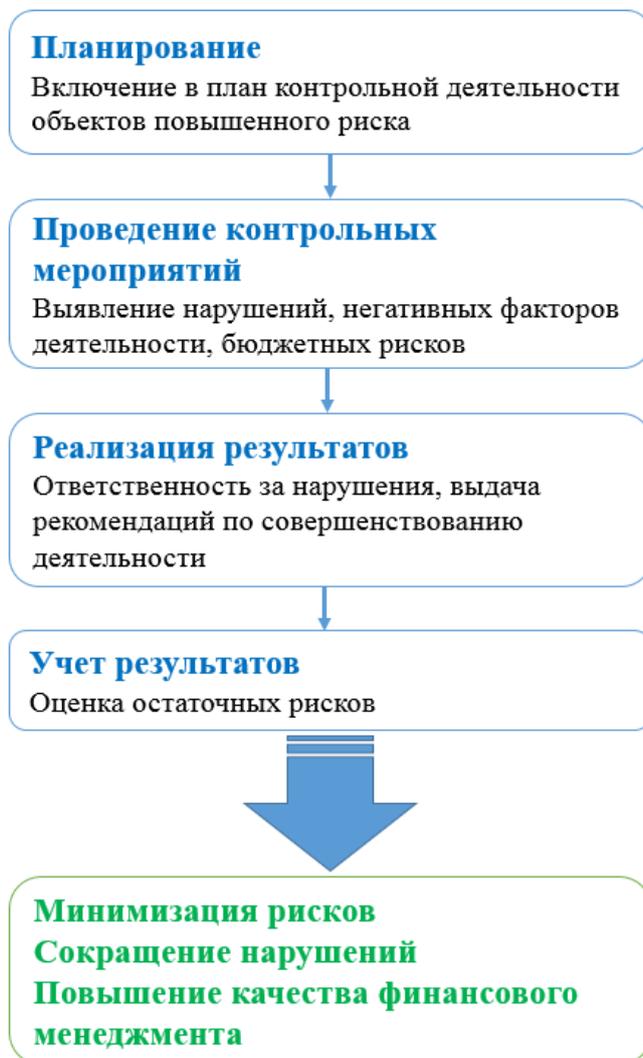


Рисунок 6 - Этапы риск-ориентированного планирования контрольных мероприятий

Следует отметить, что федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля регламентируют лишь порядок осуществления полномочий контрольными органами, являющимися исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами (должностными лицами) муниципальных образований, уполномоченными на осуществление внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, к которому также

относится и контроль в сфере закупок, предусмотренный частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Однако, федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля не устанавливают никаких качественных критериев оценки результатов деятельности органа контроля и не предполагают проведение такой оценки.

В качестве аналога качественной оценки деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля можно рассмотреть анализ исполнения бюджетных полномочий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, проводимый Федеральным казначейством и его территориальными управлениями в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31.12.2019 № 263н.

Однако целью такого анализа является совершенствование деятельности по исполнению бюджетных полномочий органов контроля. Федеральным казначейством при проведении анализа бюджетных полномочий исследуются и анализируются все аспекты деятельности органов контроля, начиная с планирования деятельности, заканчивая подготовкой отчетности.

В качестве задач анализа исполнения бюджетных полномочий устанавливаются:

- выявление и обобщение лучших практик осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- выявление типовых недостатков, системных проблем при осуществлении органами контроля бюджетных полномочий, в том числе требующих изменения действующего законодательства в части осуществления государственного (муниципального) финансового контроля;
- установление причин и условий, способствовавших выявленным нарушениям и недостаткам по исполнению органами контроля бюджетных полномочий;

– формирование предложений по совершенствованию методического обеспечения деятельности по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, а также информации и документов органов контроля, необходимых для совершенствования методического обеспечения деятельности по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Таким образом, проводимый Федеральным казначейством анализ исполнения бюджетных полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля имеет цели и задачи, отличающиеся от целей и задач оценки качества деятельности.

В сфере внешнего государственного (муниципального) финансового контроля развитие стандартизации оценки качества началось значительно раньше – в 2000-х годах (рассматривалось в Главе 2 диссертационного исследования) и включало в себя как критерии качества контрольной деятельности в сфере внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, так и аспекты управления качеством контрольной деятельности, направленное на постоянное улучшение реализуемых государственных функций.

Анализ стандартов качества в других областях, таких как качество аудиторской деятельности, качество оценочной деятельности, качество продукции, качество банковской деятельности, качество предоставления государственных услуг, услуг в различных отраслях, показал, что подходы к их формированию базируются на множестве различных международных и российских методик, практическом опыте конкретной компании, а также отраслевых особенностях и требований заинтересованных сторон.

Проводя аналогию с аудиторской деятельностью, оценка качества контрольной деятельности в сфере закупок может быть рассмотрена как внутренние периодические оценки, проводимые самостоятельно органом контроля для определения текущего уровня качества контрольной деятельности, выявления сильных и слабых сторон для последующего принятия управленческих решений и повышения уровня удовлетворенности заинтересованных сторон.

Учитывая, что органы внутреннего и внешнего государственного (муниципального) финансового контроля функционируют в единой системе финансового контроля в Российской Федерации, автором как дальнейшее направление развития предлагается принятие и утверждение на законодательном уровне единых для всех участников системы финансового контроля стандартов деятельности, которые в обязательном порядке будут включать в себя стандарт оценки качества контрольной деятельности.

Автором разработан проект федерального стандарта обеспечения качества контрольной деятельности для органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в связи с отсутствием в настоящее время такого стандарта в комплексе федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля

Согласно проекту стандарта система обеспечения качества контрольной деятельности включает следующие элементы:

- обеспечение качества контрольных мероприятий;
- контроль качества контрольных мероприятий;
- повышение качества контрольных мероприятий.

Контроль качества контрольных мероприятий органа контроля осуществляется посредством проведения:

- a) предварительного контроля качества;
- b) текущего контроля качества;
- c) последующего контроля качества.

Проект стандарта представлен в приложении Б диссертационного исследования.

3.2. Цифровая трансформация контрольной деятельности в сфере закупок

Российская Федерация находится в процессе перехода в эпоху нового технологического уклада, где главные позиции занимают передовые цифровые

технологии, новая социальная реальность при переходе к цифровизации социальной среды. Закономерным этапом реализации столь значимых изменений для Российской Федерации стала разработка и внедрение национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» [119], главная задача которого через внедрение информационных технологий и повсеместно доступного высокоскоростного Интернет-соединения повысить качество жизни граждан страны, обеспечивая динамичное развитие всех отраслей экономики страны. Государственному контролю в этой системе отводится очень значимая роль – контроль за расходованием всех средств бюджета, направленных на реализацию национальных проектов, с минимальным вовлечением в процесс контрольных мероприятий представителей малого и среднего бизнеса, социально-ориентированных некоммерческих организаций, других представителей бизнеса, но с предоставлением своевременной, актуальной и достоверной информации о достижении целей развития. Что, безусловно, невозможно реализовать без цифровизации самой системы государственного контроля страны.

Согласно исследованию, проводимому Институтом социально-политических исследований РАН, по проблеме формирования в России цифрового будущего и роли цифровых технологий в совершенствовании государственного контроля в 2019 году, в качестве целей, реализации которых способствуют новые цифровые технологии в области государственного контроля, определены следующие:

1. Оптимизация методов и структуры управления финансовыми ресурсами в бюджетной и внебюджетной сферах деятельности;
2. Совершенствование предупредительно-профилактической функции государственного финансового контроля по предотвращению финансовых нарушений;
3. Внедрение эффективных форм и методов осуществления государственного финансового контроля;

4. Оперативное реагирование на неправомерное финансовое поведение и выявление финансовых нарушений на возможно ранних стадиях их совершенствования;

5. Согласованность действий различных контролирующих органов, устранение практики дублирующих проверок.

Кроме того, внедрение цифровых технологий в сферу государственного финансового контроля способно обеспечить решение следующих задач:

- прозрачность процесса финансовой деятельности в бюджетной сфере;
- прозрачность процесса финансовой деятельности во внебюджетной сфере;
- применение единых методик и стандартов при осуществлении государственного контроля;
- внедрение механизма согласования и взаимодействия между органами финансового контроля разного уровня и ведомственной принадлежности;
- проведение контрольных мероприятий в дистанционной форме;
- оперативный контроль за устранением выявляемых в ходе контрольных мероприятий упущений и злоупотреблений;
- снижение в управленческой деятельности масштабов коррупции, в том числе нивелирование коррупционных рисков.

Среди факторов, отрицательно влияющих на процесс формирования цифровой экономики в России, выделяют:

- излишнюю централизацию в бюджетной сфере;
- уязвимость хозяйственных субъектов в отношениях с силовыми структурами власти;
- принятую и реализуемую в России стратегию социально-экономического развития;
- недостаточную компетентность управленческой деятельности в сфере экономики;
- принятую и реализуемую в России политику бюджетного финансирования национальных проектов;
- падение в обществе уровня социального оптимизма;

- наличие конфликта интересов относительно цифрового будущего России внутри властных и экономических элит;
- отсутствие консолидации общества;
- высокую степень социального расслоения общества;
- снижение жизненного уровня населения, возрастание количества населения, находящихся за чертой бедности;
- коррупцию на всех уровнях власти;
- вывод бизнес-структурами финансовых средств за пределы регионов, в которых осуществляется их хозяйственная деятельность;
- отсутствие уверенности в независимости судебной системы;
- финансовую и управленческую слабость муниципальных органов власти в региональной системе властных отношений;
- слабость институтов гражданского общества и неразвитость общественного контроля за управленческой деятельностью;
- низкий уровень цифровой грамотности населения;
- дефицит квалифицированных специалистов в сфере информационных технологий;
- опасения населения лишения работы из-за внедрения цифровых технологий, робототехники, искусственного интеллекта;
- боязнь перемен, внедрение новшеств, разрушающих привычный ритм трудовой деятельности;
- и другие.

Следует отметить, что часть из вышеперечисленных проблем также в полной мере относится и к сфере государственного (муниципального) финансового контроля, которые требуют принятия взвешенных управленческих решений по максимально эффективному и безболезненному для работников переходу на работу с цифровыми технологиями.

Главным информационным ресурсом по работе с государственными закупками в Российской Федерации является Единая информационная система в сфере закупок. Согласно данным администратора системы – Федерального казначейства, с 2016 года до 2020 года на развитие Единой информационной системы в сфере закупок

израсходовано порядка 81 млн. рублей, доработки до 2023 года потребуют из федерального бюджета финансирование в размере 78 млн. рублей (приложение В).

Так, в связи с вступлением в силу Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208, внедряется в деятельность органов государственного (муниципального) финансового контроля риск-ориентированное планирование, такое планирование требует обработки значительного объема информации наряду с применением новых методик и технологий. Закономерно Федеральным казначейством были доработаны функциональные возможности Единой информационной системы в сфере закупок в части риск-ориентированного планирования контрольных мероприятий Федеральным казначейством как органов внутреннего государственного финансового контроля путем разработки системы оценки закупок и заказчиков с применением критериев федерального стандарта «существенности и вероятности» для их отнесения к категории риска.

Система оценки закупок и заказчиков, разработанная Федеральным казначейством, автоматизирована в подсистеме «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок. Принцип определения категории риска по закупкам и пример алгоритма автоматизированного расчета по критерию «вероятность» в подсистеме «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок представлены на рис. 9 и рис. 10 соответственно.

К функциональным возможностям подсистемы «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок можно отнести следующие:

- реализация применения риск-ориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий;
- выявление рисков и нарушений в сфере закупок в автоматическом режиме;
- автоматизированное определение критериев «существенность» и «вероятность» в части закупок;
- автоматизированное определение категории риска в части закупок;
- отбор закупок и заказчиков для проверок;

- формирование предложений в план проверок в сфере закупок;
- выборка заказчиков и закупок для целей формирования централизованных заданий и поручений территориальным органам Федерального казначейства в части проверок закупок;
- формирование предложений в план территориальных органов Федерального казначейства в части проверки закупок;
- просмотр данных риск-мониторинга в режиме реального времени, включая формирование выгрузок по доступным разрезам и фильтрам, а также выгрузка данных в Excel;
- сохранение выборки по доступным разрезам и фильтрам в риск-мониторинге.

Однако, несмотря на востребованность функционала подсистемы «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок внедрение в действие произойдет только после тестирования на пилотной группе из 5 территориальных органов Федерального казначейства, начиная с октября 2020 года.

Принцип определения категории риска по закупкам в подсистеме «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок и пример алгоритма автоматизированного расчета по критерию «вероятность» в подсистеме «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок представлены в приложении Г.

Следует отметить, что доступ к подсистеме «Риск-мониторинг» Единой информационной системы в сфере закупок, как и ко всему функционалу контрольного блока имеет лишь Федеральное казначейство и их территориальные органы после обязательного обучения по работе в подсистеме, реализовывая контроль за расходованием средств федерального бюджета.

В том время как все региональные и муниципальные органы финансового контроля лишены такой возможности использования новых сервисов и самостоятельно ищут пути повышения эффективности контрольной деятельности в регионе и муниципалитете.

В настоящее время большое внимание уделяется вопросам повышения эффективности и результативности контрольной деятельности, одним из направлений данного процесса является повышение качества и полноты нормативного правового и методологического обеспечения. В свою очередь, от своевременного и эффективного процесса осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд прямо пропорционально зависит эффективность деятельности органов власти и учреждений, в том числе и качество оказания услуг для населения региона, муниципального образования. Опыт проектов, реализованных компаниями – производителями программного обеспечения для государственного сектора экономики (среди крупных компаний представляется интересным опыт компаний «Кейсистемс», «Криста» и «Бюджетные и Финансовые технологии»), позволяет сделать вывод, что сегодня регионам и муниципальным образованиям необходима не просто автоматизация каких-либо административных функций, а комплексные решения, обеспечивающие работу всего региона или муниципального образования в единой информационно-аналитической системе органов власти, уполномоченных на осуществление государственного (муниципального) финансового контроля, контрольных подразделений главных администраторов бюджетных средств и иных участников бюджетного процесса.

Подобная форма организации контроля с использованием информационных технологий предоставит возможность упростить организацию и повысить эффективность системы контроля с одновременной реализацией принципа применения единой нормативной, правовой и методической базы в секторе государственного и муниципального управления.

Примером цифровизации полного цикла контрольной деятельности будут являться ПК «Финансовый контроль-СМАРТ» и система «АЦК-Бюджетный контроль».

Из анализа возможностей и опций вышеуказанных информационных систем следует, что все они направлены на автоматизацию системной организации работы контрольно-надзорных органов различной принадлежности –

региональные или муниципальные. Однако, подобные информационные решения требуют адаптации для каждого заказчика с учетом формы государственного управления и распределения полномочий и государственных функций в различных субъектах и муниципальных образованиях.

Кроме того, ни один из представленных на рынке информационных технологий программных продуктов не содержит функциональных возможностей по оценке качества работы самого контрольного органа, что в условиях цифровизации экономики требует дальнейшего изучения и прикладных разработок.

В современных условиях использование информационных технологий при осуществлении финансового контроля неизбежно. Так, дистанционное проведение контрольных мероприятий позволит максимально снизить нагрузку на объекты контроля с одновременным снижением количества нарушений, которые орган контроля мог бы предупредить. Опыт дистанционного контроля, который был реализован несколькими контрольно-надзорными органами через созданную Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций «Цифровой инспектор», показал ее целесообразность и востребованность. Система начала функционировать в 2018 году, в 2019 году в ней было реализовано 17 видов контроля, участвовали в использовании 555 региональных органов власти в 78 субъектах РФ.

Система «Цифровой инспектор» максимально исключает контакт проверяющего и проверяемого и упрощает информационное взаимодействие. Так, проверяющие на постоянной основе получают данные о деятельности объекта контроля и реагируют лишь на отклонения и нарушения. В результате каждый надзор реализуется только по проверочным листам, которые доступны как проверяющему, так и объекту контроля.

По нашему мнению, внедрение такого механизма в деятельность органов государственного (муниципального) финансового контроля также позволит повысить эффективность такого контроля и максимально минимизировать коррупционные риски при реализации властного полномочия.

По мнению руководителя Федерального казначейства Артюхина Р.Е. «цифровизация государственных функций и контроля в том числе способствует формированию партнерской модели взаимоотношений контролера и подконтрольной организации, при которой число проверок снижается, но при этом увеличивается охват и действенность мониторинга» [167].

Такая контрольная среда будет способствовать достижению тех результатов деятельности объекта контроля, ради которых ведомство и было образовано. При этом перенос цифры в информационное пространство приводит к тому, что контроль становится частью бизнес-процесса, в результате чего каждое действие объекта контроля проходит проверку в момент его совершения и невозможно сделать следующий шаг без одобрения предыдущего. Ярким примером является реализация функциональными возможностями Единой информационной системы в сфере закупок неукоснительного выполнения требований части 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Одним из современных методов повышения эффективности деятельности является разработка интерактивных форм, примером которых являются мобильные приложения. Первые попытки в разработке мобильного приложения для осуществления процедур контроля и повышения эффективности работы контролеров было предпринято в декабре 2018 года Главным контрольным управлением города Москвы в рамках общегородского хакатона Urban.Tech Challenge – соревнование разработчиков программных продуктов для повышения качества городской среды.

Разработанное мобильное приложение позволяет организовать работу контролёров таким образом, чтобы задачи им устанавливались автоматически, вне зависимости от их местонахождения в удаленном режиме.

Рассмотренные выше информационные решения и проблемы касались внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, осуществляемого органами исполнительной власти РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, иначе внедряет цифровые технологии в свою деятельность.

Так, в 2020 году создан Портал государственного и муниципального финансового аудита (<https://portal.audit.gov.ru>), являющийся официальным сайтом Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений. Несмотря на то, что основным методом контроля внешнего является аудит, ресурсы портала предлагают интегрировать данные как органов внутреннего контроля, так и внешнего контроля.

Информация, размещаемая на Портале государственного и муниципального финансового аудита, представляется в разрезах:

1. По видам контроля:

- внешний государственный (муниципальный) контроль;
- внешний государственный (муниципальный) аудит;
- внутренний государственный (муниципальный) контроль.

2. По этапам контроля:

- планирование;
- реализация результатов.

3. По выявленным нарушениям:

- сумма;
- количество.

4. По выявленным нарушениям:

- федеральный бюджет;
- региональный бюджет;
- местный бюджет.

Портал государственного и муниципального финансового аудита состоит из «открытой части», обеспечивающей общий доступ к информации о проведении уполномоченными органами государственного (муниципального) финансового

аудита (контроля), и «закрытой части», предназначенной для размещения органами государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в установленном порядке информации о проведении контрольных мероприятий, а также для обеспечения авторизованного доступа государственных (муниципальных) органов и иных организаций к информации о планах и результатах контрольных мероприятий, размещение которой не предусмотрено в «открытой части» ГИС ЕСГФК.

В 2015 году в период создания Портала государственного и муниципального финансового аудита Счетная палата Российской Федерации обеспечивала предоставление в сети «Интернет» по адресу <http://results.audit.gov.ru/> информации об отдельных результатах контрольных мероприятий, проводимых в 2014 и 2015 годах.

Вместе с тем, состав информации о проведении в Российской Федерации государственного (муниципального) финансового аудита (контроля), предоставляемой государственным (муниципальным) органам и иным организациям посредством ГИС ЕСГФК как в общем доступе («открытой части» ГИС ЕСГФК), так и в ограниченном доступе («закрытой части» ГИС ЕСГФК), а также функциональные возможности размещения и использования указанной информации, будут значительно расширены.

Основными задачами, на решение которых направлено внедрение Портала государственного и муниципального финансового аудита, являются:

- обеспечение публичности проведения государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений;
- предоставление возможности анализа периодичности проведения контрольных мероприятий, в том числе в целях исключения их дублирования в объектах контроля, а также установления периодичности проведения контрольных мероприятий исходя из рисков деятельности объектов контроля;
- создание в Российской Федерации единой информационной системы, аккумулирующей возможности учета и получения информации о деятельности органов государственного (муниципального) финансового аудита (контроля), количество которых в настоящее время составляет более 2,5 тысяч органов;

- формирование структурированных данных об осуществлении в Российской Федерации государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) и, таким образом, обеспечение возможности применения для обработки указанных данных необходимых подходов, методов и инструментов информационных технологий;
- определение предмета государственного финансового контроля на основании анализа и обработки в ГИС ЕСГФК информации о проведении в объектах внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также применения ими результатов указанных мероприятий;
- применение всеми органами государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) при осуществлении контрольных мероприятий единых справочников и классификаторов в целях обеспечения единообразия учета и анализа планов и результатов проводимых мероприятий.

Также необходимо отметить, что ГИС ЕСГФК предназначена для обеспечения возможности не только формирования и получения информации о проведении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений, но и для автоматизации контрольной деятельности, осуществляемой в установленном порядке органами государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) и главными администраторами бюджетных средств.

Тем не менее, следует отметить, что Порталом государственного и муниципального финансового аудита активно пользуются лишь органы внешнего контроля и аудита, органы внутреннего контроля практически не вовлечены в процесс размещения информации и результатов деятельности на Портале.

Органы контроля субъектов для размещения информации о результатах контрольной деятельности используют официальные страницы на порталах Правительств субъектов РФ и муниципальных образований.

Так, в Санкт-Петербурге Комитет государственного финансового контроля Санкт-Петербурга публикует сведения на странице https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/fin_kontrol/ в разделе «Контрольно-надзорная деятельность», Главное

контрольное управление Челябинской области <https://gku.gov74.ru/> в разделе «Деятельность», Комитет государственного финансового контроля Ленинградской области <https://gfc.lenobl.ru/> в разделе «Деятельность» и др.

Таким образом, на основе результатов проведенного исследования автором в качестве развития сферы цифровизации государственного финансового контроля предлагается:

- 1) создание единой платформы государственного управления путем интеграции действующих информационных систем в регионе и муниципалитете друг с другом, архитектура которой представлена на рис. 7;
- 2) предоставление доступа органам финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований ко всем функциональным возможностям в части контрольной деятельности Единой информационной системы в сфере закупок;
- 3) доработка функционала информационных систем в части оценки качества деятельности органа государственного (муниципального) финансового контроля, архитектура которой представлена на рис. 7;
- 4) максимальная интеграция со всеми государственными информационными системами, федеральными, региональными и местными, для обеспечения дистанционного проведения контрольных мероприятий;
- 5) внедрение инструментов дистанционного контроля, избегая взаимодействия органа контроля и объекта контроля;
- 6) разработка мобильных приложений, автоматизирующих контрольную деятельность.



Рисунок 7 – Архитектура единой платформы государственного управления

Выводы Главы 3

Проводимый Федеральным казначейством анализ исполнения бюджетных полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля имеет цели и задачи, отличающиеся от целей и задач оценки качества деятельности.

Система обеспечения качества контрольной деятельности включает следующие элементы:

- обеспечение качества контрольных мероприятий;
- контроль качества контрольных мероприятий;
- повышение качества контрольных мероприятий.

Контрольное мероприятие считается проведенным с надлежащим уровнем качества при обеспечении следующих условий:

- выполнены все требования при планировании контрольной деятельности, подготовки и проведении контрольного мероприятия, оформления его результатов с соблюдением всех установленных временных нормативов;
- выполнена в полном объеме программа контрольного мероприятия;
- акт проверки, заключение по результатам обследования, оформленное по результатам проведения контрольного мероприятия, содержит необходимые данные и доказательства, подтверждающие все факты и выводы;
- содержание и выводы, отраженные в акте, обследовании, соответствуют законодательству Российской Федерации;
- структура, содержание и форма документов по результатам контрольного мероприятия соответствуют требованиям стандартов подготовки и проведения контрольных мероприятий, оформления их результатов и другим нормативным правовым актам.

Ряд факторов, отрицательно влияющих на процесс формирования цифровой экономики в России, также в полной мере относится и к сфере государственного (муниципального) финансового контроля, которые требуют принятия взвешенных управленческих решений по максимально эффективному и безболезненному для работников переходу на работу с цифровыми технологиями.

Развитие процессов цифровизации общественной жизни позволяет достичь значительных результатов, таких как:

- выполнение государством своих обязанностей по обеспечению гарантий прав и свобод граждан, основных норм жизни демократического общества, прав собственности, правопорядка;
- построение правового государства, равенство граждан перед законом;
- развитие общественного самоуправления как основного атрибута гражданского общества;
- рост доверия граждан к органам власти и управления в стране;
- рост эффективности принятия и выполнения решений в системе государственного управления;
- рост эффективности принятия и выполнения решений на уровне муниципального управления;
- рост производительности труда, автоматизация, роботизация производства;
- выведение медицины на качественно новый технологический уровень развития;
- рост качества образования;
- создание новой информационной среды для общения людей;
- снижение дифференциации в социально-экономическом развитии регионов.

На основе результатов проведенного исследования в качестве развития сферы цифровизации государственного финансового контроля предлагается:

- 1) создание единой платформы государственного управления путем интеграции действующих информационных систем в регионе и муниципалитете друг с другом;
- 2) предоставление доступа органам финансового контроля субъектов РФ и муниципальных образований ко всем функциональным возможностям в части контрольной деятельности Единой информационной системы в сфере закупок;
- 3) доработка функционала информационных систем в части оценки качества деятельности органа государственного (муниципального) финансового контроля;

- 4) максимальная интеграция со всеми государственными информационными системами, федеральными, региональными и местными для обеспечения дистанционного проведения контрольных мероприятий;
- 5) внедрение инструментов дистанционного контроля, избегая взаимодействия органа контроля и объекта контроля;
- 6) разработка мобильных приложений, автоматизирующих контрольную деятельность.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Автором достигнуты следующие результаты диссертационного исследования:

1. Автором разработаны подходы к развитию и совершенствованию системы контроля за государственным (муниципальным) заказом в России, основанные на результатах анализа и систематизации информации о видах контроля и полномочиях всех контрольных органов в сфере закупок и используемых ими методов контроля.

Контроль за государственным и муниципальным заказом в России подразделяется на внешний, независимый, который осуществляют Федеральная антимонопольная служба России, Счетная палата и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и внутренний, ведомственный, который осуществляют Федеральное казначейство, органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, главные распорядители бюджетных средств в отношении подведомственных им учреждений, и сами заказчики в отношении исполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий заключенных контрактов.

По содержанию деятельности контрольного органа в сфере закупок государственный (муниципальный) контроль в сфере государственного (муниципального) заказа подразделяется на антимонопольный, главная задача которого заключается в обеспечении осуществления конкурсных процедур с соблюдением принципов рыночной экономики, обеспечивая свободу конкуренции и интересы различных участников контрактных отношений, и бюджетный, главная задача которого заключается в обеспечении эффективности, результативности и целевом расходовании бюджетных средств.

Передача полномочий от органов власти по различным уровням и видам или отдельным методам контроля позволит стандартизировать различные практики и подходы к осуществлению контроля, что, в свою очередь, будет способствовать повышению качества деятельности контрольных органов.

2. Разработана модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок, позволяющая формировать требуемое качество контрольной деятельности, учитывая требования (желаемое качество) и удовлетворенность (воспринятое качество) заинтересованных сторон, а также учитывать влияние последствий несоблюдения заявленных требований в результате реализации контрольных мероприятий. Определены заинтересованные стороны и их потребности и ожидания по результатам контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок на основании предложенного автором определения «качества контрольной деятельности в сфере закупок».

По результатам проведенного анализа существующих научных подходов к определению категории «качество» и его составляющих, общепризнанных стандартов в области качества, по мнению автора, под качеством контрольной деятельности в сфере закупок целесообразно понимать совокупность характеристик контрольной деятельности, которые соответствуют установленным требованиям и процедурам проведения контрольных мероприятий, а также обеспечивают достоверность, объективность и эффективность результатов контрольного мероприятия за соблюдением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, способных удовлетворять определённые требования различных заинтересованных сторон, для достижения целей государственных и муниципальных закупок и обеспечения социально-экономического развития.

Автором доказывается двойственная природа категории качества контрольной деятельности в сфере закупок, состоящая в способности такой деятельности как удовлетворять реальные и потенциальные потребности заинтересованных сторон, так и предоставлять возможность потребителям результатов государственных и муниципальных контрактов оценить собственные ожидания с реализованными возможностями.

Особенно следует остановиться на двуполярности классификации заинтересованных сторон на внешние и внутренние по отношению к процессу

контроля осуществления государственных и муниципальных закупок, разработанной автором. Двуполярность и одновременно сложность отнесения той или иной заинтересованной стороны к категории «внутренняя» или «внешняя» объясняется значительным перечнем объектов государственного (муниципального) финансового контроля. В зависимости от предмета и этапа рассмотрения процесса государственных и муниципальных закупок одни и те же представители будут исполнять различные роли, реализуя при этом различные ожидания и требования, непосредственным образом влияющие на качество осуществления закупок.

Основываясь на многокомпонентности заинтересованных сторон и их требований и ожиданий в области качества контрольной деятельности в сфере закупок автором с целью повышения эффективности управления качеством контрольной деятельности в сфере закупок и ее адекватной оценки разработана модель обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок

Главным отличием предлагаемой модели обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок от признанных на международном уровне методик и моделей качества услуг, таких как NPS, метод «таинственного» покупателя, CSI, SERVQUAL, SERVPERF, индекс лояльности, индекс удовлетворенности потребителей, концепция «нейтральных зон» и др., является ее ориентация на удовлетворение требований заинтересованных сторон при выполнении государственных (муниципальных) функций и основывается на установлении расхождений в качестве достигнутого результата реализации контрольных мероприятий и требований (ожидаемого качества) заинтересованных сторон.

3. Разработана комплексная система показателей оценки качества деятельности органа контроля как с точки зрения общей деятельности, касающейся всех реализуемых функций органа контроля (планирование, рассмотрение возражений, применение мер реагирования и пр.), так и непосредственно детализуя деятельность органа контроля до каждого конкретного контрольного мероприятия.

Группа показателей	Наименование показателя	Детализация параметров показателя
<p>Группа I. Показатели, характеризующие качество контрольной деятельности</p>	Показатель «Качество планирования контрольной деятельности»	<ul style="list-style-type: none"> - применение риск-ориентированного подхода при планировании контрольной деятельности; - соблюдение установленной процедуры согласования и утверждения плана контрольной деятельности органа контроля; - и др.
	Показатель «Качество реализации результатов контрольной деятельности»	<ul style="list-style-type: none"> - соблюдение процедуры рассмотрения возражений объекта контроля; - доступность процедуры оспаривания результатов контрольной деятельности; - вынесение обязательных для исполнения представления и предписания органа контроля; - др.
	Показатель «Открытость и доступность информации о деятельности органа контроля»	<ul style="list-style-type: none"> - доступность и ясность норм и правил регулирования контрольной деятельности; - доступность и ясность результатов контрольных мероприятий, отчетности органа контроля; - др.
	Показатель «Качество рассмотрения обращений, жалоб граждан и организаций»	<ul style="list-style-type: none"> - возможность подачи жалобы, обращения на нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок с использованием дистанционных технологий; - полнота рассмотрения обращений граждан и организаций; - содержание в письмах гражданам и организаций ответов по существу поставленных проблемных вопросов в их обращениях и заявлениях; - и др.
<p>Группа II. Показатели, характеризующие качество контрольных мероприятий</p>	Показатель «Качество планирования контрольных мероприятий»	<ul style="list-style-type: none"> - подготовка программы контрольного мероприятия; - определение и резервирование трудовых и финансовых ресурсов, необходимых для проведения планируемого контрольного мероприятия; - согласование и утверждение программы контрольного мероприятия руководителем органа контроля; - и др.
	Показатель «Качество проведения контрольных мероприятий»	<ul style="list-style-type: none"> - выполнение программы контрольного мероприятия в полном объеме; - использование соответствующих методов и процедур сбора информации; - наличие рабочих документов; - и др.

	Показатель «Качество оформления результатов контрольных мероприятий»	- соответствие содержания и оформления акта контрольного мероприятия установленной форме и требованиям; - отражение в акте контрольного мероприятия надлежащим образом выявленных в ходе контрольного мероприятия нарушений и недостатков; - и др.
--	---	--

4. Разработана методика оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, основывающаяся на квалиметрических методах оценки качества, позволяющая на основе полученных данных принимать взвешенные управленческие решения по повышению качества, эффективности и результативности контрольной деятельности с обязательным соблюдением требований всех заинтересованных сторон, исключая какие-либо коррупционные проявления, поступки и решения.

Учитывая, что показатели, включенные в систему показателей оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, не могут быть рассчитаны на основе формализованных оценок (использование математической формулы расчета значения показателя на основе точных значений эмпирических данных), представляется целесообразным использование квалиметрических методов оценивания качества по таким неформализованным показателям.

Автором разработана методика оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок, предполагающая формирование интегрального показателя качества на основе единичных показателей качества внутри двух предложенных автором групп показателей оценивания. Так, каждому показателю присваивается определённый вес в общей структуре показателей.

Для каждого показателя рассчитывается комплексный показатель качества C , сумма которых и будет представлять собой интегральный показатель качества контрольной деятельности в сфере закупок Q , который рассчитывается по следующей формуле:

$$Q = C1 * \lambda1 + C2 * \lambda2 + C3 * \lambda3 + C4 * \lambda4 + C5 * \lambda5 + C6 * \lambda6 + C7 * \lambda7,$$

где Q – значение интегрального показателя качества контрольной деятельности в сфере закупок, баллы;

$C_1, C_2, C_3, C_4, C_5, C_6, C_7$ – значения комплексных показателей качества контрольной деятельности в сфере закупок для показателей 1 – 7 соответственно, баллы;

$\lambda_1, \lambda_2, \lambda_3, \lambda_4, \lambda_5, \lambda_6, \lambda_7$ – значения весовых коэффициентов показателей 1-7 соответственно качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Комплексный показатель качества контрольной деятельности в сфере закупок C_1-C_7 для показателей 1-7 соответственно определяется на основе детализации показателей по набору вопросов, характеризующих качество контрольной деятельности в сфере закупок в разрезе оценки как контрольной деятельности в целом, так и каждого проведенного контрольного мероприятия, отвечать на которые и будут специалисты-эксперты, и рассчитывается по следующей формуле:

$$C = \sum \frac{K_x}{y},$$

где C – комплексный показатель качества каждого конкретного показателя оценки, баллы;

K_x – единичный показатель качества y -вопроса оцениваемого показателя (оценка эксперта), баллы;

y – количество вопросов, детализированных в оцениваемом показателе.

5. Предложены методические подходы к цифровой трансформации государственного финансового контроля с учетом требований современных тенденций цифровизации экономики, что позволит максимально упростить процедуры обмена информацией и документами, а также будет способствовать повышению эффективности дистанционного и автоматизированного контроля.

Представляется целесообразным в качестве развития сферы цифровизации государственного финансового контроля создание единой платформы государственного управления путем интеграции действующих информационных систем на федеральном уровне с региональными и

муниципальными, а также доработкой функционала в части оценки качества деятельности органа государственного (муниципального) финансового контроля.

Кроме того, с целью повышения мобильности и эффективности государственного контроля предлагается внедрение инструментов дистанционного контроля, избегая взаимодействия органа контроля и объекта контроля, а также разработка мобильных приложений, автоматизирующих контрольную деятельность.

Платформенное решение повлечет за собой положительный сетевой эффект, максимально упростив процедуры обмена информацией и документами между различными органами власти и сократив издержки всех вовлеченных участников, что подтверждается мировым опытом внедрения платформенных решений. При этом при создании цифровой платформы будут устранены «узкие», «слабые» места взаимодействия органов власти, будут оцифрованы и оптимизированы ключевые процессы и процедуры, включая осуществление государственных закупок, внедрены аналитические методы принятия решений на базе цифровых данных, что повысит положительный эффект от создания платформы.

В перспективной модели развития единой платформы государственного управления представляется целесообразным развитие технологий и методов автоматического и алгоритмического контроля на всех этапах осуществления закупочных процедур, что обеспечит повышение качества осуществления государственного контроля в условиях цифровизации экономики, что позволит, в свою очередь, снизить издержки на проведение закупочных процедур и отказаться от субъективных решений уполномоченных на осуществление контроля должностных лиц.

6. Разработан проект федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Обеспечение качества контрольной деятельности», возможный к применению на различных уровнях бюджетной системы Российской Федерации, что позволит стандартизировать подходы и оценить эффективность

деятельности органа власти, уполномоченного на проведение контрольных мероприятий.

В 2020 году Министерством финансов Российской Федерации в соответствии с требованиями статьи 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации принят весь комплекс федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, регламентирующих порядок осуществления полномочий контрольными органами, являющимися исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами (должностными лицами) муниципальных образований, уполномоченными на осуществление внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, к которому также относится и контроль в сфере закупок, предусмотренный частью 8 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. При этом такие федеральные стандарты не устанавливают никаких качественных критериев оценки результатов деятельности органа контроля и не предполагают проведение такой оценки.

Как дальнейшее направление развития контрольной деятельности предлагается принятие и утверждение на законодательном уровне единого для всех участников системы финансового контроля, разработанного автором, федерального стандарта обеспечения качества контрольной деятельности для органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в связи с отсутствием в настоящее время такого стандарта в комплексе федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Применение разработанного и впоследствии утвержденного на законодательном уровне федерального стандарта органами внутреннего финансового контроля «Обеспечение качества контрольной деятельности» позволит повысить открытость государственной власти, обеспечит единый подход к осуществлению контрольных мероприятий, что приведет к соблюдению баланса интересов государства, бизнеса и граждан, в том числе в части эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Общим итогом проведенного диссертационного исследования является теоретические и методические основы обеспечения качества и повышения эффективности контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Задачи теоретического характера решены путем анализа существующей системы контроля за государственным (муниципальным) заказом в Российской Федерации, разработкой подходов к развитию и ее совершенствованию, а также путем разработки модели обеспечения качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Задачи методического характера достигнуты за счет разработки комплексной системы показателей оценки качества деятельности органа контроля и методики оценки качества контрольной деятельности в сфере закупок.

Результаты исследования могут быть использованы как инструмент для цифровой трансформации государственного (муниципального) финансового контроля, а также могут быть положены в основу развития Единой информационной системы в сфере закупок.

Применение результатов исследования позволит совершенствовать методы государственного управления в части использования федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Обеспечение качества контрольной деятельности».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон № 44-ФЗ от 22.03.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / Доступ из справочно - правовой системы «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 26.12.2020).
2. Федеральный закон № 102-ФЗ от 11.06.2008 г. «Об обеспечении единства измерений» / Доступ из справочно - правовой системы «Гарант» [Электронный ресурс] – URL: <https://base.garant.ru/12161093/> (дата обращения: 26.12.2020).
3. Закон РФ № 2300-1 от 7.02.1992 г. «О защите прав потребителей» / Доступ из справочно - правовой системы «Гарант» [Электронный ресурс] – URL: <https://base.garant.ru/10106035/> (дата обращения: 10.01.2020).
4. Приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ РФ» [Электронный ресурс] // Доступ из справочно - правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 12.07.2019).
5. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан 29.05.2014 г. [Электронный ресурс] / Доступ из справочно - правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 26.12.2020).
6. О государственных закупках: закон КНР. – Ст. 10 [Электронный ресурс] / URL: http://www.gov.cn/english/laws/2005-10/08/content_75023.htm (дата обращения: 06.12.2019).
7. ГОСТ Р ИСО 9000-2001 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 2001.
8. ГОСТ Р ИСО 9000-2001 Системы менеджмента качества. Требования. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 2001.
9. ГОСТ Р ИСО 9004-2001 Системы менеджмента качества. Рекомендации по улучшению деятельности. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 2001.

10. ГОСТ Р ИСО 19011-2003 Руководящие указания по аудиту систем менеджмента качества и/или систем экологического менеджмента. – М. : ИПК Изд-во стандартов, 2004.
11. ГОСТ Р 40.002-2000 Система сертификации ГОСТ Р. Регистр систем качества. Основные положения. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 2001.
12. ГОСТ Р 40.003-2000 Система сертификации ГОСТ Р. Регистр систем качества. Порядок проведения сертификации систем качества и производств. – М. : ИПК Изд-во стандартов, 2001.
13. ГОСТ Р 40.005-2000 Система сертификации ГОСТ Р. Регистр систем качества. Инспекционный контроль за сертифицированными системами качества и производствами. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 2001.
14. ГОСТ Р ИСО/МЭК 62-2000 Общие требования к органам, осуществляющим оценку и сертификацию систем качества. – М.: ИПК Изд-во стандартов, 2001.
15. Государственная система стандартизации: ГОСТ Р 1.0-95, ГОСТ Р 1.2-95, ГОСТ Р 1.3-95, ГОСТ Р 1.4-95, ГОСТ Р 1.5-95. – М.: Изд-во стандартов, 1996. – 128 с.
16. Методические указания по оценке технического уровня и качества промышленной продукции (РД 50-149-79). – М.: Изд-во стандартов, 1979. – 123 с.
17. Абрамов В. И. Разработка агент-ориентированной модели функционирования системы государственных закупок (на примере закупочной деятельности предприятия наукограда) : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В. И. Абрамов. – М., 2018.
18. Аверкиева Е. С. Оценка роли государственных закупок в модернизации общественного сектора в России [Текст] / Е. С. Аверкиева // Вопросы регулирования экономики. – 2016. – Т. 7. – № 1. – С. 120–134.
19. Адлер Ю. П. Новое направление в статистическом контроле качества – методы Тагучи [Текст] / Ю. П. Адлер. – М.: Знание, 1988.
20. Акимов Н. А. Теоретические основы прогнозирования и планирования в управлении закупками [Текст] / Н. А. Акимов, В. Е. Сергеев // Современные

проблемы науки и образования. – 2014. – № 4. //–[Электронный ресурс] URL : <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=14223> (дата обращения: 24.02.2017).

21. Аналитические материалы в сфере деятельности Главконтроля Москвы [Электронный ресурс] - URL: <https://www.mos.ru/glavkontrol/documents/analiticheskie-materialy-v-sfere-deiatelnosti-glavkontrolia/> (дата обращения: 12.08.2018).

22. Андреева А. Мировой опыт госзакупок [Текст] / А. Андреева // Бюджет. – 27.10.2006.

23. Аристов О. В. Управление качеством : учеб. пособие для вузов [Текст] / О. В. Аристов. – М.: ИНФРА-М, 2006. – 240 с.

24. Артамонов А. Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления : дис. ... д-ра экон. наук [Текст] / А. Д. Артамонов. – СПб., 2008.

25. Астапович О.Г. Международные тендеры в госсекторе республики Беларусь: потенциал, проблемы, перспективы [Текст] / Экономика. Управление. Инновации. 2020. № 1 (7). С. 77-82.

26. Афанасьев М. П. Бюджет и бюджетная система. В 2 т. Т. 2 : учебник для среднего профессионального образования [Текст] / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, И. В. Кривоногов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – (Профессиональное образование) // ЭБС Юрайт. – С. 172. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/456453/p.172> (дата обращения: 27.10.2018).

27. Бабкин А. В. Методология управления государственным оборонным заказом: дис. ... д-ра экон. Наук [Текст] / А. В. Бабкин. – СПб., 2001.

28. Балацкий Е. В. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом [Текст] / Е. В. Балацкий, Л. Б. Гусев, Н. А. Екимова. – М.: Языки славянской культуры, 2007. – 112 с.

29. Басовский Л. Е. Управление качеством : учебник [Текст] / Л. Е. Басовский, В. Б. Протасьев. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 212 с.

30. Белов А. В. Совершенствование менеджмента качества продукции строительных организаций : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / А. В. Белов. – Саратов, 2013.
31. Белокрылов К. А. Контрактный механизм экономического взаимодействия государства и бизнеса как фактор предупреждения оппортунистического поведения : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / К. А. Белокрылов. – Ростов н/Д, 2009.
32. Богатин Ю. В. Экономическая оценка качества и эффективности работы предприятия [Текст] / Ю. В. Богатин. – М.: Изд-во стандартов, 1991. – 216 с.
33. Богданович И. С. Организация контроля государственных закупок в современных условиях [Текст] / И. С. Богданович, А. А. Шорохова // Вестник Псковского государственного университета. – 2016. – С. 80–86. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-kontrolya-gosudarstvennyh-zakupok-v-sovremennyh-usloviyah> (дата обращения: 26.03.2020).
34. Бочкова Ю. А. Вопросы оценки качества поставляемой продукции в сфере закупок / Ю. А. Бочкова [Текст] // Вестник экономической безопасности. – 2015. – № 5. – С. 23–25.
35. Бюджетная система РФ: учебник и практикум для среднего профессионального образования [Текст] / Н. Г. Иванова [и др.]; под ред. Н. Г. Ивановой, М. И. Канкуловой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2019. – (Профессиональное образование) // ЭБС Юрайт. – С. 333 с. – URL: <http://biblio-online.ru/bcode/430610/p.333> (дата обращения: 26.12.2020).
36. Веснин В. Р. Практический менеджмент персонала : пособие по кадровой работе [Текст] / В. Р. Веснин. – М.: Юристъ, 2001. – 496 с.
37. Восканян Р. О. Противодействие коррупции в сфере госзакупок: европейский опыт и российская практика [Текст] / Р. О. Восканян, В. Ю. Дроздов // Вестник СурГУ. – 2019. – Вып. 4 (26). // [Электронный ресурс] URL: <https://surguvest.elpub.ru/jour/article/viewFile/363/276> (дата обращения: 16.08.2019).

38. Всеобщее управление качеством : учебник для вузов [Текст] / О. П. Глудкин [и др.]; под. ред. О. П. Глудкина. – М.: Горячая линия – Телеком, 2001. – 600 с.
39. Гасаналиева А. Ш. Проблемы контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Текст] / А. Ш. Гасаналиева // Молодой ученый. – 2016. – № 2 (106). – С. 671–673.
40. Герасимов Б. И. Управление качеством : учеб. пособие [Текст] / Б. И. Герасимов, Н. В. Злобина, С. П. Спиридонов. – М.: КНОРУС, 2005. – 272 с.
41. Гольдштейн Г. Я. Основы менеджмента : учеб. пособие [Текст] / Г. Я. Гольдштейн. – 2-е изд, доп. и перераб. – Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2003.
42. Горбашко Е. А. Управление качеством : учеб. пособие [Текст] / Е. А. Горбашко. – СПб.: Питер, 2008. – 384 с.
43. Горбашко Е. А. Управление качеством: учебник для бакалавров [Текст]. / Е. А. Горбашко. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – 463 с. – (Бакалавр. Углубленный курс).
44. Государственные закупки – антикоррупционные правила. Опыт Польши. [Электронный ресурс] – URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/729901496849557559/Poland-PPO-CBA-13th-PRIMO-Forum-Rus.pdf> (дата обращения: 12.09.2020).
45. Государственные и муниципальные закупки – 2019: сб. докладов XIV Всероссийской практической конференции-семинара [Электронный ресурс] // Институт госзакупок. – URL: <https://roszakupki.ru/publications/detail.php?ID=6680> (дата обращения: 05.03.2020).
46. Гоц Е. В. Государственный контроль за размещением государственного заказа как один из этапов процесса государственных закупок [Электронный ресурс] -. – URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=6000> (дата обращения: 03.04.2020).
47. Григорян Т.Р. Государственный контракт на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд: проблемы теории и практики [Текст]. /

- Т.Р. Григорян - 2-е изд. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2021. – 210 с.
48. Данилова С. Н. Теоретико-методологические основы принятия управленческих решений в системе конкурсных закупок продукции для государственных нужд : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / С. Н. Данилова. – Саратов, 2002.
49. Дафт Р. Л. Менеджмент : учебник [Текст] / Р. Л. Дафт. – 6-е изд. – СПб.: Питер, 2008. – 864 с.
50. Деминг Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми и процессами [Текст] / Э. Деминг. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. – 419 с.
51. Дмитриева И. К. Государственная контрактная система в смешанной экономике: дис. ... экон. наук [Текст] / И. К. Дмитриева. – М., 2003.
52. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за I–III кварталы 2016 года [Электронный ресурс] - – URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/57a3e442-c1e3-4208-a9c1-a51c6324aff/Мониторинг_9м2016_итог+12102016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=57a3e442-c1e3-4208-a9c1-6a51c6324aff (дата обращения: 24.02.2017).
53. Дорохина Ю. А. Контроль в сфере государственных закупок по 44 Федеральному закону. Инновационная наука. – 2019. – № 1. – С. 65–66. [Электронный ресурс] – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontrol-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok-po-44-federalnomu-zakonu> (дата обращения: 16.08.2019).
54. Дорохина Ю. А. Контроль в сфере государственных закупок по 44 Федеральному закону [Текст] / Ю. А. Дорохина // Инновационная наука. – 2019. – № 1. – С. 65–66.
55. Драчева Е. Л. Менеджмент: учеб. пособие [Текст] / Е. Л. Драчева, Л. И. Юликов. – М., 2016. – С. 304.

56. Ефремова Н. Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Н. Н. Ефремова. – М., 2010.
57. Жукова А.Г. Генезис системы оценки качества финансового менеджмента в секторе государственного управления [Текст] // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2019. – № 6-2. – С. 23–30.
58. Жукова А.Г. Нормативно-правовые основы обеспечения качества внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита [Текст] // Наука и бизнес: пути развития. – 2019. – № 6 (96). – С. 151–157.
59. Жукова А.Г. Общие требования к системе обеспечения качества деятельности организаций сектора государственного управления [Текст] // Наука и бизнес: пути развития. – 2019. – № 10 (100). – С. 78–82.
60. Жукова А.Г., Адамова М.Е. Методы оценки качества финансового менеджмента в секторе государственного управления [Текст] // Экономика и управление. – 2019. – № 12 (170). – С. 90–96.
61. Иванов С. В. Совершенствование механизма взаимодействия государственных органов и предпринимательских структур при размещении государственных заказов : дис. ... экон. наук [Текст] / С. В Иванов. – М., 2008.
62. Исикава К. Японские методы управления качеством : [пер. с англ.] [Текст] / К. Исикава. – М. : Экономика, 1988. – 215 с.
63. Истомина Е. А. Финансовый контроль государственных закупок в России [Текст] / Е. А. Истомина // Вестник Челябинского государственного университета. Экономические науки. – 2017. – Вып. 57. – № 5 (401). – С. 82–89. [Электронный ресурс] – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovyy-kontrol-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossii/viewer> (дата обращения: 26.02.2019).
64. Итоги контрольной деятельности Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга за период с 2014 по 2019 год [Электронный ресурс] - URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/fin_kontrol/kontrolno-nadzornaya-deyatelnost/check_result/itogi-kontrolnoj-deyatelnosti/ (дата обращения: 07.07.2020).

65. Как и когда использовать типовые контракты. Рабочая ситуация // Госзаказ в вопросах и ответах [Электронный ресурс] – URL: http://e.goszakazvo.ru/article.aspx?aid=474790&utm_source=pro-goszakaz.ru&utm_medium=refer&utm_campaign=refer_pro-goszakaz.ru_content_link (дата обращения: 16.10.2019).
66. Как проводятся закупки в других странах: опыт Польши [Электронный ресурс] – URL: <https://iecp.ru/articles/item/406502-goszakupki-Polsha> (дата обращения: 12.09.2020).
67. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию [Текст] / Р. Каплан, Д. Нортон – М.: Олимп-бизнес, 2003. – 304 с.
68. Каранатова Л. Г. Государственный заказ как механизм эффективного воздействия на инновационное развитие экономики России : дис. ... д-ра экон. наук [Текст] / Л. Г. Каранатова. – СПб., 2011.
69. Карпухин И. В. Государственное регулирование и предпринимательство в процессе размещения государственного оборонного заказа на региональном уровне : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / И. В. Карпухин. – Ярославль, 2004.
70. Качество в XXI веке. Роль качества в обеспечении конкурентоспособности и устойчивого развития: [пер. с англ. А. Раскина] [Текст] / под. ред. Т. Конти, Ё. Кондо, Г. Ватсона. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2005. – 280 с. – (Практический менеджмент).
71. Качество в истории цивилизации: эволюция, тенденции перспективы управления качеством: в 3 т. [Текст] / под ред. Дж. Джурана. - М.: РИА «Стандарты и качество», 2004. – 560 с.
72. Качество продукции : экон. словарь [Текст] / Т. Н. Калиновская [и др.] ; под. ред. Т. Н. Калиновской. – М.: Экономика, 1990. – 96 с.
73. Ким Дэ Ин. Публичные закупки в Республике Корея [Текст] / Ким Дэ Ин, Ли Ми Дженг // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования. – Б. г., б. д. – С. 339–340.

74. Колесников Д. А. Разработка методики управления качеством процессов при ремонте изделий : дис. ... канд. техн. наук [Текст] / Д. А. Колесников. – М., 2005.
75. Колчков В. И. Метрология, стандартизация и сертификация : учеб. пособие [Текст] / В. И. Колчков. – М. : Форум : ИНФРА-М, 2015.
76. Контроль за осуществлением госзакупок будет усовершенствован [Электронный ресурс] – URL: <http://www.garant.ru/news/1266328/#ixzz6HmotFTkV> (дата обращения: 26.12.2020).
77. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад (2019) [Текст] / И. А. Абузярова [и др.], С. М. Плаксин (рук. авт. кол.); Российский союз промышленников и предпринимателей. – М. : НИУ ВШЭ, 2020. – 138 с.
78. Котельников В. Ю. Институциональная модернизация государственных закупок как инструмент обеспечения экономической безопасности России : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В. Ю. Котельников. – Ростов н/Д, 2012.
79. Кощеев В. А. Совершенствование организации подрядных торгов (конкурсов) на государственные заказы в строительстве : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В. А. Кощеев. – СПб., 2003.
80. Кротов Н. А. Организационно-экономический механизм реализации государственной политики в сфере оборонных закупок в условиях макроэкономической стабилизации : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Н. А. Кротов. – Ростов н/Д, 2003.
81. Крылова Г. Д. Зарубежный опыт управления качеством [Текст] / Г. Д. Крылова. – М.: Изд-во стандартов, 1992. – 140 с.
82. Курочкина В. А. Организация и механизм государственного заказам на уровне региона: на примере Ленинградской области : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В. А. Курочкина. – СПб., 2007.
83. Ладыгин А. Н. Международные тендеры в современных мирохозяйственных отношениях : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / А. Н. Ладыгин. – М., 2009.

84. Лапыгина В. В. Менеджмент: вопросы и ответы [Текст] / В. В. Лапыгина. – М.: ООО «Изд-во Элит», 2005. – 80 с.
85. Леонова Т.И. Экономические аспекты управления качеством: учебное пособие [Текст] / Т.И. Леонова. - СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2013.
86. Литвиненко В. В. Совершенствование управления государственными закупками для силовых структур в регионе : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В. В. Литвиненко. – Екатеринбург, 2002.
87. Мазур И. И. Управление качеством : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Управление качеством» [Текст] / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро. – 3-е изд., стереотип. – М.: Омега-Л, 2006. – 400 с.
88. Максютов М. Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М. Ф. Максютов. – М., 2018.
89. Малыхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е. А. Малыхина. – Саратов, 2015.
90. Мараев К. Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / К. Е. Мараев. – М., 2018.
91. Материалы ОЭСД о публичных (государственных) закупках [Электронный ресурс] – URL : <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>
92. Медведев А. М. Международная стандартизация : учеб. пособие [Текст] / А. М. Медведев. – М.: Изд-во стандартов, 1988.
93. Медведева Н. Г. К вопросу о теории и практике государственного контроля за госзакупками [Текст] / Н. Г. Медведева // Символ науки. – 2015. – № 7. – С. 95–98.
94. Медунецкий В. М. Основы обеспечения качества и сертификация промышленных изделий : учеб. пособие [Текст] / В. М. Медунецкий. – СПб.: НИУ ИТМО, 2013. – 61 с.

95. Медякова Е. М. Влияние мировых экономических отношений на современную закупочную политику России [Текст] / Е. М. Медякова // Экономика и социум. – 2016. – № 3 (22). – С. 807–810.
96. Медякова Е. М. Протекционизм политики публичных закупок для малого и среднего бизнеса в процессе реверсии мировых экономических отношений / Е. М. Медякова [Текст] // Экономика, предпринимательство и право. – 2016. – Т. 6. – № 4. – doi: 10.18334/erpp.6.4.36873.
97. Медякова Е. М. Современные аспекты поддержки профессиональной закупочной деятельности муниципальных заказчиков в РФ [Текст] / Е. М. Медякова, А. И. Морозова // Гуманитарные научные исследования. – 2017. – № 5. [Электронный ресурс] – URL: <http://human.snauka.ru/2017/05/23775> (дата обращения: 27.03.2019).
98. Мелихов А. В. Повышение эффективности систем менеджмента качества на основе совершенствования процессов взаимодействия с потребителем : дис. ... канд. техн. наук [Текст] / А. В. Мелихов. – М., 2015.
99. Мескон М. Основы менеджмента: учебник [Текст] / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – 3-е изд. – М. : Вильямс, 2008. – 672 с.
100. Минин Б. А. Качество. Как его анализировать? [Текст] / Б. А. Минин. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 96 с.
101. Миронов М. Г. Управление качеством : учеб. пособие [Текст] / М. Г. Миронов. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – 288 с.
102. Мишин В. М. Управление качеством: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент организации» [Текст] / В. М. Мишин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 463 с.
103. Мухорьянова О.А. Совершенствование анализа и прогнозирования социально-экономического развития региона [Текст] / О.И. Шаталова, О.А. Мухорьянова, Е.П. Лебедева, О.В. Бружукова, П.В. Шмыгалева // Экономика и предпринимательство. – 2021. - № 1 (126). – С. 556-562

104. Некрасов В. Н. Публичный аудит в системе прокьюремета [Текст] / В. Н. Некрасов, А. И. Морозова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2013. – № 4. – С. 58–62.
105. Никитин В. А. Управление качеством на базе стандартов ИСО 9000: 2000 [Текст] / В. А. Никитин, В. В. Филончева. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 128с.
106. Никифорова Л. В. Государственные закупки как фактор развития регионального промышленного комплекса : дис. ... канд. экон. наук [Текст]. / Л.В. Никифорова – М., 2010.
107. Николаева М. А. Сертификация потребительских товаров [Текст] / М. А. Николаева. – М. : Экономика, 1995. – 126 с. – (Товарный справочник).
108. Обеспечение качества потребительских товаров: зарубежный опыт [Текст]. / М.: Изд-во стандартов, 1991. – 96 с.
109. Общие методические рекомендации по оценке технического уровня промышленной продукции. [Текст] // Стандарты и качество. – 1990. – № 9, 10.
110. Одинцов А. А., Основы менеджмента: учеб. пособие [Текст] / А. А. Одинцов. – М.: КолосС, 2006. – 208 с.
111. Окрепилов В. В. Всеобщее управление качеством: учебник : в 4 кн [Текст] / В. В. Окрепилов. – СПб.: Изд-во УЭФ, 1996.
112. Окрепилов В. В. Менеджмент качества: учебник [Текст] / В. В. Окрепилов. – СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2013. – 650 с.
113. Окрепилов В. В. Управление качеством и конкурентоспособностью: учеб. пособие [Текст] / В. В. Окрепилов. – СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1997. – 260 с.
114. Окрепилов В. В. Управление качеством: учебник для вузов [Текст] / В. В. Окрепилов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: ОАО «Издательство «Экономика»», 1998. – 639 с.
115. Организация государственных закупок в Германии [Электронный ресурс] – URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1db30826-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/1db30826-en&_csp_=2e730a1011b33793f20286420d237cdf&itemIGO=oecd&itemContentType=book (дата обращения: 12.03.2019) Отчеты о работе Главного контрольного

- управления Челябинской области с 2017 по 2019 год [Электронный ресурс] – URL: <http://www.gku74.ru/htmlpages/Show/activities/Orezultataxprovedennyxproverok> (дата обращения: 12.03.2019)
116. Основы менеджмента: учеб. пособие / М. В. Цыпленкова [и др.]. – М.: Изд. дом Акад. естествознания, 2013. – 129 с.
117. Основы теории управления : учеб. пособие [Текст] / под ред. В. Н. Парахиной, Л. И. Ушвицкого. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 530 с.
118. Основы управления качеством : учеб. пособие [Текст] / В. Я. Дмитриев [и др.] ; под ред. Е. С. Ивлевой. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та технол. управл. и экон., 2017. – 185 с.
119. Официальный портал национальных проектов «Будущее России. Национальные проекты» [Электронный ресурс] – URL : <https://futureussia.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2019)
120. Официальный сайт Европейской Комиссии [Электронный ресурс] – URL: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/rules-public-procurement_en (дата обращения: 12.03.2019).
121. Принципы для обеспечения целостности, прозрачности и эффективности контроля за крупными событиями и изменением инфраструктуры [Электронный ресурс] – URL: http://www.oecd.org/gov/ethics/High-Level_Principles_Integrity_Transparency_Control_Events_Infrastructures.pdf (дата обращения: 06.04.2017)
122. Перегудова С. А. Особенности американской модели управления [Текст] / С. А. Перегудова, М. С. Агафонова // Современные наукоемкие технологии. – 2014. – № 7-2. – С. 134.
123. Пиньковецкая Ю. С. Участие субъектов малого предпринимательства в закупках для нужд муниципалитетов и регионов [Текст] / Ю. С. Пиньковецкая // Муниципалитет: экономика и управление. – 2015. – № 2 (11). – С. 30–38.
124. Пластинина Е. А. Система государственных закупок как фактор экономической безопасности региона: на примере Ярославской области : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Е. А. Пластинина. – М., 2009.

125. Плисова А. Б. Контроль участия аудиторских организаций в процедуре государственных закупок : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / А. Б. Плисова. – М., 2011.
126. Полбицына Л. Г. Особенности внедрения контрактной системы в муниципальных образованиях РФ [Текст] / Л. Г. Полбицына // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – № 2 (7). – С. 41–44.
127. Попова Е. А. Становление и развитие государственной закупочной политики в Российской Федерации : дис. ...канд. экон. наук [Текст] / Е. А. Попова. – Ростов н/Д, 2005.
128. Попова Е. А. Современные механизмы реализации публичных закупок: учеб. пособие [Текст] / Е. А. Попова, Е. М. Медякова, А. И. Морозова. – Ростов н/Д: ООО ПрофПресс, 2016. – 206 с.
129. Проданова Н. А. Особенности системы государственных закупок в Китае [Текст] / Н. А. Проданова, Е. И. Зацаринная // Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова. [Электронный ресурс] – URL: <http://pdf.knigi-x.ru/21ekonomika/260315-1-osobennosti-sistemi-gosudarstvennih-zakupok-kitae-sobennosti-annotaciya-state-otrazhe.php> (дата обращения: 15.03.2019)
130. Пронькин Н. Н. Экономико-математический и программный инструментарий формирования государственного оборонного заказа : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Н. Н. Пронькин. – М., 2010.
131. Птицын С. В. Качество обслуживания в логистическом процессе : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / С. В. Птицын. – М., 2006.
132. Рахимов Э. Х. Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд юрид. наук [Текст] / Э. Х. Рахимов. – СПб., 2010.
133. Рекомендация совета ОЭСР по вопросам государственных закупок [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recommendation-Public-Procurement-RU.pdf> (дата обращения: 30.08.2018)

134. Риэ Ясуда. Правовое регулирование закупок акционерными обществами с государственным участием в Японии [Текст] / Риэ Ясуда // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования / отв. ред. О. А. Беляева, В. А. Вайпан, К. В. Кичик. – М., 2017. – С. 696–710.
135. Руководство по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/Guide-Enactment-Model-Law-Public-Procurement-r.pdf> (дата обращения: 03.08.2020)
136. Салимова, Т.А. Наука об управлении качеством: новые тенденции или возврат к истокам? Часть 1 [Текст] / Т.А. Салимова, В.Я. Белобрагин// Стандарты и качество.- 2020.- № 9.- С. 56-59.
137. Свод законов Российской Империи, повелением Государя Императора Николая Первого составленный. – 31 декабря 1841 г. – Т. 11. – Ч. 1–3. – СПб.: Тип. Второго Отд. Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1841.
138. Семенова Ф. З. Зарубежный опыт организации государственных закупок [Текст] / Ф. З. Семенова, М. Б. Борлакова, Л. С. Боташева // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-2. – С. 465–469.
139. Сергеева С. А. Совершенствование механизма антикоррупционного Мониторинга реализации государственной политики регламентации закупок (на примере г. Москвы) : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / С. А. Сергеева. – М., 2019.
140. Серединцев Д. С. Государственные закупки: Россия и Канада [Текст] / Д. С. Серединцев // Госзаказ. – 2006. – № 6.
141. Серкова К. Я. Внутренний контроль государственных закупок при реализации государственных программ [Текст] / К. Я. Серкова, А. Г. Жукова // Россия и Санкт-Петербург: экономика и образование в XXI веке : научная сессия профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов по итогам НИР за 2015 год : сб. лучших докладов. – СПб, 2016. – С. 40.
142. Серкова К. Я. Система оценки качества реализации государственных программ [Текст] / К. Я. Серкова. – СПб. : Культ-информ-пресс, 2019. – 206 с.

143. Сидорова М. В. Актуальные аспекты функционирования системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации [Текст] / М. В. Сидорова, М. М. Новосельцева // *Economy and Business*, 2019. – С. 177–179.
144. Система закупок в Российской Федерации: экспертный доклад – 2018 [Электронный ресурс]. – URL: <https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf> (дата обращения: 09.11.2019).
145. Славинский П. В. Государственный финансовый контроль в сфере государственного оборонного заказа: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / П. В. Славинский. – М., 2018.
146. Слепенкова Л. В. Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Л. В. Слепенкова. – М., 2010.
147. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: дис. ... д-ра экон. наук [Текст] / И. И. Смотрицкая. – М., 2009.
148. Соловьев Б. А. Потребности. Рынок. Спрос [Текст] / Б. А. Соловьев. – М., 1982.
149. Сравнительный анализ организации государственных закупок в Российской Федерации и США [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-organizatsii-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossiyskoj-federatsii-i-ssha> (дата обращения: 06.12.2019).
150. Тендеры Африки. Правительство Уганды запустило Стратегию электронных закупок [Электронный ресурс]. – URL : <https://www.ua-tenders.com/news/laws/246969/> (дата обращения: 27.01.2017).
151. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/mlprocurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf> (дата обращения: 03.08.2020)
152. Титова Л. А. Система обеспечения качества производственных процессов : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Л. А. Титова. – Воронеж, 2008.

153. Управление качеством. учебник [Текст] / С. Д. Ильенкова [и др.] ; под ред. д-ра экон. наук, проф. С. Д. Ильенковой. – М. : ЮНИТИ, 1998.
154. Управление качеством: учеб.-метод. пособие [Текст] / А. П. Долгих [и др.]. – СПб.: ИЭО САУ (Институт электронного обучения Санкт-Петербургского академического университета), 2010. – 224 с.
155. Управленческие механизмы и юридические средства обеспечения эффективности государственных закупок : монография [Текст] / под ред. И. П. Гладилиной и Ю. Г. Бабаевой. – М., 2017. – 176 с.
156. Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контактной системе : дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / К. И. Фамиева. – Челябинск, 2014.
157. ФАС России: Создание информационно-аналитической системы гособоронзаказа (ИАС ГОЗ) получит широкое развитие [Электронный ресурс]. – URL: <https://dfnc.ru/c106-technika/fas-rossii-sozdanie-informatsionno-analiticheskoy-sistemy-gosoboronzakaza-ias-goz-poluchit-shirokoe-razvitie/> (дата обращения: 29.05.2019).
158. Федеральная Антимонопольная Служба «Михаил Евраев представил на круглом столе совета федерации предложения по кардинальному улучшению закона о контрактной системе» [Электронный ресурс]. – URL: <https://fas.gov.ru/news/29504> (дата обращения: 29.05.2019).
159. Федеральная Антимонопольная Служба «Проблемы правоприменения 44-ФЗ и 223-ФЗ, пути совершенствования законодательства. Результаты контрольной деятельности ФАС России за 2019 год и планы на 2020 год [Электронный ресурс]. – URL: https://fas.gov.ru/system/presentations/attachments/2020/02/20/original/%D0%92%D0%9A%D0%A1_20%D1%84%D0%B5%D0%B2_%D0%BF%D0%BE__44-223.pptx.pdf
160. Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования [Электронный ресурс]. – URL: <http://bujet.ru/article/204123.php> (дата обращения: 16.09.2018).

161. Фейгенбаум А. Контроль качества продукции [Текст] / А. Фейгенбаум – М.: Верес, 2001. – 352 с
162. Финансы: учебник для академического бакалавриата [Текст] / М. В. Романовский [и др.] ; под ред. М. В. Романовского, Н. Г. Ивановой. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016. – 554 с.
163. Финансы: учебник и практикум для вузов [Текст] / Л. А. Чалдаева [и др.], под ред. Л. А. Чалдаевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020.
164. Фиц А. Ю. Совершенствование управления государственными закупками в Украине [Текст] / А. Ю. Фиц // Региональная экономика и управление : электронный научный журнал. – 2013. – № 1 (33).
165. Фогель Д. В. Значения институциональной среды для функционирования системы государственных закупок в странах Африки [Текст]. / Д. В. Фогель // Вестник Московского государственного областного университета. – 2019. – № 3. – С. 7–17. – (Экономика).
166. Хьелл Л. Теории личности [Текст] / Л. Хьелл , Д. Зиглер. – СПб.: Питер, 2001. – 608 с.
167. Цифровой дублер для объекта контроля [Текст] // Бюджет : финансово-экономический журнал . – 2019. – № 1 (193). – С. 62–64.
168. Черемухин С. А. Развитие экономических отношений в системе государственных закупок как условие модернизации экономики России : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / С. А. Черемухин. – Тамбов, 2010.
169. Чулков А. С. Нормирование закупок для государственных и муниципальных нужд как элемент системы повышения эффективности бюджетных расходов [Текст] // Финансы и кредит. – 2016. – № 11. – С. 52–62.
170. Чулков А. С. Проблемы и пути повышения эффективности осуществления государственных и муниципальных закупок в субъектах Российской Федерации [Текст] // Финансы и кредит. – 2017. – № 18.(738) – С. 1046-1062 .
171. Шадрина Е. В. Региональная система государственных закупок как рыночный механизм обеспечения общественных потребностей. дис. ... канд. экон. наук. [Текст] / Е. В. Шадрина. – Ростов н/Д, 2005

172. Шарпинский О. Мировой опыт госзакупок и роль дистрибьюторов при обеспечении качества поставок [Текст] / О. Шарпинский. – 2009. – Ч. I. – Вып. 4. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.electronics.ru/journal/article/223> (дата обращения: 05.10.2017).
173. Шмелева М. В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук [Текст] / М. В. Шмелева. – Саратов, 2013.
174. Arendt T., Nordby F. Legal regulation of procurement by companies with state participation in Norway [Электронный ресурс] -. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwiselawyer.ru%2Fpoleznoe%2F100817-pravovoe-regulirovanie-publicnykh-zakupok-kompanij-gosudarstvennym-uchastiem> (дата обращения: 09.07.2020).
175. Arrow, Bowles and Durlauf [Текст]— Meritocracy and Economic Inequality, (Princeton, 1999)
176. Botswana Public Procurement & Asset Disposal Board [Электронный ресурс] - // PPADB: [сайт]. URL: www.ppadb.co.bw/Pages/AboutPPADB.aspx?#WebPartWPQ3 (дата обращения: 09.07.2020).
177. Brian Chapman. Public administration [Электронный ресурс] - URL: <https://www.britannica.com/topic/public-administration> дата обращения: 03.07.2019).
178. Bureau of Public Procurement [Электронный ресурс] - // BPP: [сайт] URL: www.bpp.gov.ng/who-we-are (дата обращения: 14.05.2018)
179. Charles Nicholas Morris. Government budget [Электронный ресурс] -URL: <https://www.britannica.com/topic/government-budget> (дата обращения: 03.07.2019).
180. Duffy, Jonathan. The rise of the meritocracy [Текст] // BBC News (23 November 2004).
181. FAR [Электронный ресурс]: - URL: <https://www.acquisition.gov/content/subpart-511-contractor-use-government-supply-sources> (дата обращения: 15.01.2019).

182. General Services Administration [Электронный ресурс] – Управления общих услуг (УОУ), URL: <https://www.gsa.gov/about-us/background-and-history> (дата обращения: 24.02.2019).
183. McNamee S. J., Miller R. K. The Meritocracy Myth (англ.) // *Sociation Today: Electronic resource*. [Текст] — University of North Carolina at Wilmington, Spring 2004. — Vol. 2, no. 1. — ISSN 1542-6300.
184. National Industrial Participation Programme (NIPP) [Электронный ресурс] - URL: http://www.dti.gov.za/industrial_development/nipp.jsp (дата обращения: 19.07.2020)
185. Niskanen W.A. Reflections of a Political Economist: 1. Selected Articles on Government Policies and Political Processes Cato Institute [Текст] - Washington. 2008.
186. Norway: Public Procurement 2020 [Электронный ресурс] -. URL: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway> дата обращения: 09.07.2020).
187. Oficina Nacional de Contrataciones [Электронный ресурс] - URL: <https://www.argentinacompra.gov.ar/prod/onc/sitio/Paginas/Contenido/FrontEnd/index2.asp> (дата обращения: 19.07.2020)
188. Revised Agreement on Government Procurement [Электронный ресурс] - URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.html (дата обращения: 25.04.2020).
189. Stephanus Petrus Le Roux De la Harpe. Public Procurement Law: A Comparative Analysis. University of South Africa. 2009. P. 271 [Электронный ресурс] -. URL: http://uir.unisa.ac.za/bitstream/handle/10500/3848/thesis%201e%20roux_pdf.pdf. (дата обращения: 29.10.2019)
190. Supplement to the Official Journal of the EU, [Электронный ресурс] - URL: <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do> (дата обращения: 24.02.2019).
191. The Public Procurement and Disposal of Public Assets [Электронный ресурс] - // PPR: [сайт] URL: www.ppda.go.ug/about-us/role-of-ppda (дата обращения: 15.09.2019).

192. Treasury Department of the Ministry of Finance. // Department of the Ministry of Finance [Электронный ресурс] -: [сайт]. URL: www.ccgp.gov.cn (дата обращения: 16.11.2018)
193. World Bank Group. 2016. Benchmarking Public Procurement 2016: Assessing Public Procurement Systems in 77 Economies. Washington, DC: World Bank [Текст].

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Различные подходы к определению категории «качество»

Таблица А1 - подходы к определению категории «качество»

№	Автор, источник	Определение
1	Советский энциклопедический словарь	Качество — философская категория, выражающая осуществленную определенность объекта, благодаря которой он является именно этим, а не иным. Качество – объективная и всеобщая характеристика объектов, обнаруживающаяся в совокупности их свойств.
2	ГОСТ Р 15467-79	Качество продукции — совокупность свойств, обуславливающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением.
3	Дж. Джуран	Качество — пригодность для определенной цели и использования.
4	ИСО 8402-94	Качество — совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворить установленные и предполагаемые потребности.
5	Э. Деминг	Качество нацелено на требования потребителя, настоящие и будущие.
6	А. Фейгенбаум	<p>1) Качество есть обобщенные комплексные характеристики рыночного исследования, проектирования, производства и обслуживания, в результате которых определяется степень соответствия произведенной продукции или услуги ожиданиям потребителя.</p> <p>2) Качество – решение потребителя, а не инженера или маркетолога. Качество основано на взаимодействии потребителя с товаром, и измеряется в соответствии с удовлетворением его требований. Требования могут быть выражены явно или неявно, могут быть сознательными или неосознаваемыми, объективными или субъективными. Представления о качестве постоянно меняется, не стоит на месте на конкурентном рынке.</p>
7	Ф. Кросби	Качество — согласованность с требованиями.
8	Дж. Харрингтон	Качество – удовлетворение ожиданий потребителей за цену, которую он может себе позволить, когда у него возникает потребность.
9	ИСО 9000:2005	Качество – степень, с которой совокупность собственных характеристик (3.5.1) выполняет требования (3.1.2).

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «обеспечение качества контрольной деятельности»

I. Общие положения

1. Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Обеспечение качества контрольной деятельности» (далее – стандарт) разработан в целях установления требований к проведению контроля качества контрольных мероприятий органом внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (далее – орган контроля).

2. Целью стандарта является повышение эффективности контрольной деятельности органа контроля с одновременным удовлетворением требований заинтересованных сторон, достигая баланса интересов и потребностей.

II. Система обеспечения качества контрольной деятельности

3. Качество контрольного мероприятия – совокупность характеристик контрольного мероприятия, которые соответствуют установленным требованиям и процедурам его проведения, а также обеспечивают достоверность, объективность и эффективность результатов контрольного мероприятия.

4. Качество контрольной деятельности – совокупность характеристик контрольной деятельности за соблюдением требований законодательства, в том числе о контрактной системе в сфере закупок, способных удовлетворять определённые требования различных заинтересованных сторон, для достижения целей государственных и муниципальных закупок и обеспечения социально-экономического развития.

5. Обеспечение качества – процесс выполнения установленных требований и процедур планирования, осуществления проверки и оформления результатов контрольных мероприятий, определяющих качество их проведения.

6. Контроль качества – проверка соответствия процедур планирования, осуществления проверки и оформления результатов контрольных мероприятий установленным требованиям в целях оценки уровня их качества.

7. Повышение качества – процесс устранения недостатков проведения контрольных мероприятий и совершенствования контрольной деятельности органа контроля, направленный на достижение более высокого уровня ее качества.

8. Система обеспечения качества контрольной деятельности включает следующие элементы:

- обеспечение качества контрольных мероприятий;
- контроль качества контрольных мероприятий;
- повышение качества контрольных мероприятий.

III. Обеспечение качества контрольных мероприятий

9. Контрольное мероприятие считается проведенным с надлежащим уровнем качества при обеспечении следующих условий:

- выполнены все требования при планировании контрольной деятельности, подготовки и проведении контрольного мероприятия, оформления его результатов с соблюдением всех установленных временных нормативов;
- выполнена в полном объеме программа контрольного мероприятия;
- акт проверки, заключение по результатам обследования, оформленное по результатам проведения контрольного мероприятия, содержит необходимые данные и доказательства, подтверждающие все факты и выводы;
- содержание и выводы, отраженные в акте, обследовании, соответствуют законодательству Российской Федерации;
- структура, содержание и форма документов по результатам контрольного мероприятия соответствуют требованиям стандартов подготовки и проведения контрольных мероприятий, оформления их результатов и другим нормативным правовым актам.

10. Обеспечение качества контрольных мероприятий осуществляют руководитель органа контроля, его заместители, руководители структурных подразделений органа контроля, в обязанности которых входит осуществление полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю.

11. Обеспечение качества контрольных мероприятий осуществляется в ходе их проведения и заключается в выполнении требований и процедур проведения контрольного мероприятия, установленных в федеральных стандартах внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

12. Организацию обеспечения качества контрольных мероприятий осуществляет руководитель контрольной группы посредством управления деятельностью членов контрольной группы и осуществления контроля за ходом проведения контрольного мероприятия, в частности:

а) создание необходимых условий для работы членов контрольной группы, атмосферы взаимного уважения, равномерное распределение вопросов контрольного мероприятия при выполнении сотрудниками своих обязанностей в ходе контрольного мероприятия в целях достижения высоких результатов работы;

б) распределение обязанностей между членами контрольной группы, обеспечивает их подотчетность и персональную ответственность за качество проводимого контрольного мероприятия и его результатов.

13. Руководитель контрольной группы организует контроль за ходом проведения контрольного мероприятия, на каждом этапе которого определяет соответствие проводимой членами контрольной группы работы программе контрольного мероприятия, проверяет выполнение норм и требований федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, иных нормативных правовых актов, выявляя проблемы, возникающие в ходе контрольного мероприятия, в целях своевременного принятия мер для их устранения и решения.

IV. Контроль качества контрольных мероприятий

14. Контроль качества контрольных мероприятий органа контроля осуществляется посредством проведения:

- а) предварительного контроля качества;
- б) текущего контроля качества;
- в) последующего контроля качества.

15. Предварительный контроль качества осуществляется:

а) при формировании плана работы органа контроля на очередной год, который должен обеспечивать:

- выполнение задач, определенных Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- равномерное и сбалансированное распределение контрольных мероприятий в отношении объектов контроля в разрезе доходов и расходов классификации бюджета бюджетной системы Российской Федерации;
- определение объекта (объектов) контрольных мероприятий, проверка которого (которых) позволит достичь поставленных целей и задач контрольного мероприятия;
- проведение всех этапов контрольного мероприятия и выполнение на каждом из них соответствующих процедур, установленных федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля;
- рациональное и эффективное использование трудовых, финансовых и материальных ресурсов органа контроля, направляемых на решение возложенных задач и функций.

б) при разработке и утверждении программы проведения контрольного мероприятия, которая должна обеспечивать:

- включение основных вопросов, решаемых в ходе проведения контрольного мероприятия, раскрытие которых позволит достичь поставленных целей и задач контрольного мероприятия;

- установление масштаба, сроков и способов проведения контрольного мероприятия, необходимых для раскрытия основных вопросов контрольного мероприятия;
- соответствие плану работы органа контроля на текущий год, методическим и иным нормативным правовым актам органа контроля.

16. В процессе предварительного контроля качества проверяется обоснованность тем и объектов контрольных мероприятий, предлагаемых для включения в план работы органа контроля на очередной год, соответствие процедур их выбора, определение основных вопросов, сроков, масштаба и способов проведения контрольных мероприятий требованиям федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований».¹

17. Текущий контроль качества осуществляется путем проведения проверок результатов деятельности членов контрольной группы после завершения каждого этапа контрольного мероприятия. Целью таких проверок является определение степени выполнения требований и процедур проведения и оформления результатов контрольного мероприятия и обеспечение их качества.

Текущий контроль включает проверки соответствия выполняемой членами контрольной группы работы программе контрольного мероприятия.

18. Последующий контроль качества осуществляется после завершения контрольного мероприятия и подписания акта проверки, заключения по результатам обследования проверенной организацией путем проверки его результатов.

Основными задачами последующего контроля качества являются выявление и устранение имеющихся недостатков в проведении контрольных мероприятий, а также разработка, при необходимости, предложений по совершенствованию федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в целях повышения качества проведения будущих контрольных мероприятий.

¹ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208.

Последующий контроль качества предназначен для определения эффективности управления процессами проведения контрольных мероприятий и мер по повышению результативности контрольной деятельности органа контроля.

Последующий контроль качества контрольных мероприятий осуществляется путем оценки результатов завершенных контрольных мероприятий.

19. Организацию и осуществление контроля качества контрольных мероприятий обеспечивают руководитель органа контроля, его заместители и специалисты органа контроля, уполномоченные на участие на определенных этапах участвовать в согласовании документов на всех этапах осуществления контрольной деятельности:

- предварительный контроль качества формирования плана работы органа контроля на очередной год, заключающийся в оценке обоснованности тем и объектов контрольных мероприятий;
- предварительный контроль качества при утверждении программы проведения контрольного мероприятия;
- текущий контроль качества проведенных контрольных мероприятий, а также при предварительном рассмотрении результатов контрольных мероприятий;
- текущий и последующий контроль качества результатов завершенных контрольных мероприятий.

V. Повышение качества контрольных мероприятий

20. Повышение качества контрольных мероприятий осуществляется путем реализации мероприятий по совершенствованию контрольной деятельности органа контроля, разрабатываемых на основе обобщения результатов текущего и последующего контроля качества контрольных мероприятий, осуществляемых в течение года в рамках реализуемых бюджетных полномочий.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Работы по развитию ЕИС в 2017 – 2020 годы

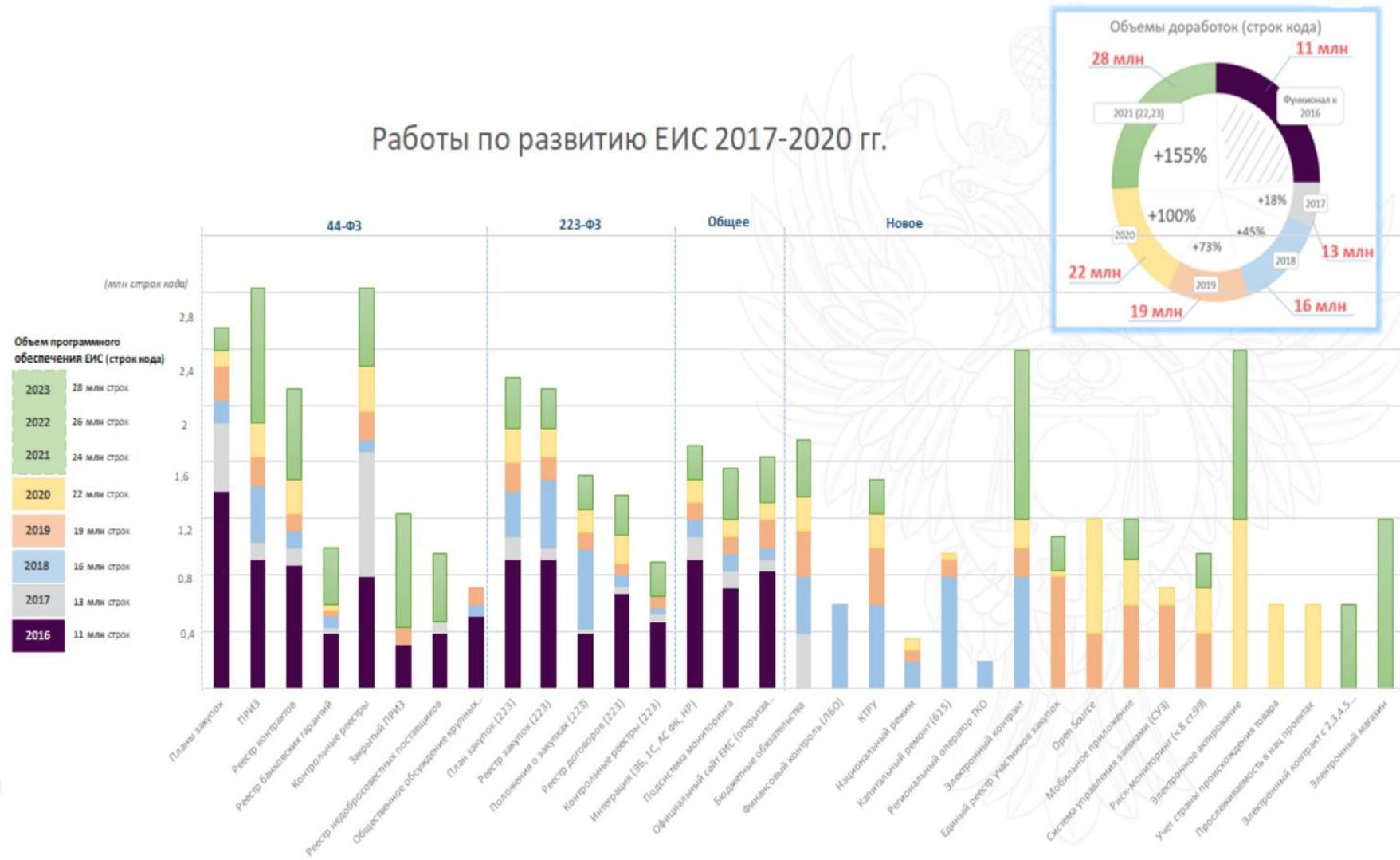
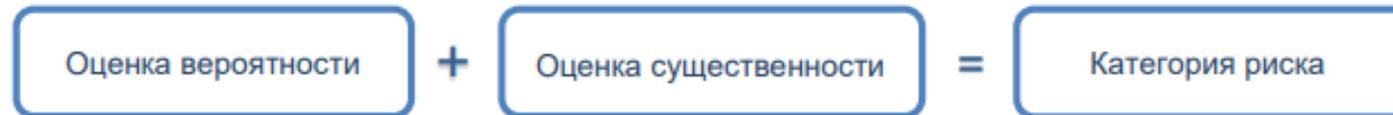


Рисунок В1 - Работы по развитию ЕИС в 2017 – 2020 годы

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Принцип определения категории риска по закупкам в подсистеме «риск-мониторинг» и пример алгоритма автоматизированного расчета по критерию «вероятность»

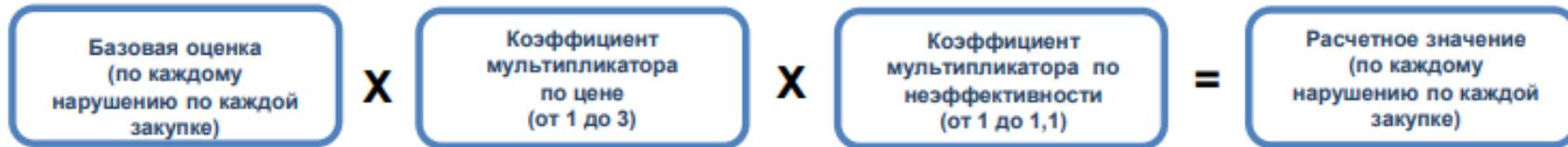


Вероятность – признаки нарушений*	Существенность – риски*
<p>Например:</p> <ul style="list-style-type: none"> Увеличение цены контракта более, чем на 10% Отсутствие в ЕИС сведений об исполнении контракта на дату планируемого исполнения 	<p>Например:</p> <ul style="list-style-type: none"> Заключение контракта с ед.поставщиком по различным основаниям Многоэтапные контракты, наличие авансирования Наличие устойчивых связей

		СУЩЕСТВЕННОСТЬ		
		ВЫСОКАЯ	СРЕДНЯЯ	НИЗКАЯ
ВЕРОЯТНОСТЬ	ВЫСОКАЯ	Чрезвычайно высокий риск	Значительный риск	Средний риск
	СРЕДНЯЯ	Высокий риск	Средний риск	Умеренный риск
	НИЗКАЯ	Значительный риск	Умеренный риск	Низкий риск

Рисунок Г1 - Принцип определения категории риска по закупкам в подсистеме «риск-мониторинг»

Критерии вероятности разбиты на группы, каждой группе присваивается базовая оценка.



Если полученное значение:

от 1 до 3	от 4 до 8	8 и выше
Низкая оценка	Средняя оценка	Высокая оценка

Далее, считаем процент «низких», «средних» и «высоких» оценок по всем закупкам объекта контроля (итоговая оценка заказчика по критерию «вероятность».)

Если «высоких оценок» > 15 %	Оценка средняя в остальных случаях	Если «низких оценок» > 70 % и высоких оценок менее 15 %
Общая оценка «высокая»	Общая оценка «средняя»	Общая оценка «низкая»

Базовая оценка – используется для расчета оценки для критериев «существенность» и «вероятность». (с него начинаются все расчеты).

Коэффициент мультипликатора по цене – это повышающий коэффициент для критерия «вероятность».

Коэффициент мультипликатора неэффективности – это повышающий коэффициент учитывающий эффективность закупочной деятельности заказчика.

По критериям существенности подход аналогичный.

Рисунок Г2 - пример алгоритма автоматизированного расчета по критерию «вероятность»