

УДК 658.512

DOI 10.26118/2782-4586.2025.86.57.021

Никольская Вера Александровна

Тверской государственный технический университет

Никольский Сергей Владимирович

Министерство внутренних дел России

Кошкина Галина Вячеславовна

Тверской государственный технический университет

Вопросы стандартизации закупочной деятельности и оценки процесса государственных закупок

Аннотация. В исследовании проведен короткий анализ основных проблемных вопросов правового регулирования закупочной деятельности, а также пробелов законодательства в сфере государственных закупок, изучены возможные пути их преодоления. Рассмотрены основные виды контроля, предусмотренные законом при их осуществлении, предложены меры для совершенствования внутреннего и правового контроля. Стандартизация и сертификация признаны важнейшими инструментами для определения уровня качества продукции, на основе проведенного анализа внесены предложения по совершенствованию стандартизации закупочной деятельности и оценки процесса государственных закупок. Рассмотрены и оптимизированы этапы деятельности по стандартизации оценки процесса государственных закупок. Сформирован обоснованный вывод, что разработка и применение на практике многокомпонентного стандарта оценки системы закупок будет способствовать объективной оценке такой системы для дальнейшего принятия управленческих решений по повышению эффективности и результативности осуществления закупок. Предложена концепция формирования системы стандартизации закупочной деятельности государственных заказчиков с учетом качества. Разработан ряд предложений по совершенствованию контрактной системы в России, определены приоритетные направления, требующие дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: виды контроля, внутренний контроль, государственные закупки, закупочная деятельность, оценка процесса государственных закупок, правовое регулирование, правовой контроль, сертификация, стандартизация.

Nikolskaya Vera Aleksandrovna

Tver State Technical University

Nikolskiy Sergey Vladimirovich

Russian Federation Ministry of Internal Affairs

Koshkina Galina Vyacheslavovna

Tver State Technical University

Issues of standardization of procurement activities and evaluation of the public procurement process

Abstract. The study provides a brief analysis of the main problematic issues of legal regulation of procurement activities, as well as gaps in legislation in the field of public procurement, and examines possible ways to overcome them. The main types of control provided for by law in their implementation are considered, and measures are proposed to improve internal and legal control. Standardization and certification are recognized as the most important tools for determining the level of product quality; based on the analysis, proposals are made to improve the standardization of procurement activities and assess the public procurement process. The stages of the activity on standardization of the evaluation of the process of public procurement are considered and optimized. A reasonable conclusion is formed that the development and practical

application of a multi-component standard for evaluation of the procurement system will contribute to an objective evaluation of such a system for further management decisions on improving the efficiency and effectiveness of procurement. A concept for the formation of a standardization system for procurement activities of government customers taking into account quality has been proposed. A number of proposals have been developed to improve the contract system in Russia, and priority areas requiring further improvement have been identified.

Keywords: certification, evaluation of the public procurement process, internal control, legal control, legal regulation, procurement activities, public procurement, standardization, types of control

Споры о вопросах реформирования и оптимизации системы государственных закупок в России, продолжившиеся после принятия нового Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 22.03.2013 г. № 44-ФЗ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ, закон), не утихают до сих пор.

Статьей 1 Федерального закона № 44-ФЗ определено, что данный нормативный правовой акт регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения предусмотренных данным законом контрактов;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;

7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (контроль в сфере закупок).

Таким образом, законом охватывается широкий спектр направлений деятельности, которые подлежат регулированию. Вместе с тем, несмотря на внесение многочисленных изменений и дополнений в указанный нормативный правовой акт, не устранены пробелы в законодательном обеспечении контроля качества процесса государственных закупок, отсутствуют определения ряда ключевых понятий. Нормативно не закреплены неоднократно использующиеся в законе понятия эффективности и результативности осуществления закупок, не определено понятие неэффективного использования бюджетных средств. Перечисленные недостатки являются собой только малую часть проблемных вопросов, однако, уже само наличие данных пробелов ставит под сомнение возможность достижения основных целей закона о контрактной системе.

Эксперты и исследователи в области государственного и муниципального заказа выделяют ряд и других приоритетных направлений, требующих дальнейшего совершенствования [10], в том числе:

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 с согласия участника закупки на другие работы (по аналогии с закупками строительных работ). Кроме того, в случае поставки товаров целесообразно ограничить количество характеристик, устанавливаемых в документации о закупке (например, не более 5-10 требований, имеющих наиболее важное значение).

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.

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).

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.

Согласно Федерального закона № 44-ФЗ одной из основных целей контрактной системы является разработка эффективного механизма контроля качества товаров (работ, услуг), выступающих предметом государственных закупок.

В целях своевременного выявления и устранения отклонений, осуществление контроля выступает в качестве одного из предназначений предприятия, которое заинтересовано в минимизации любого ущерба собственной деятельности. Принято выделять ряд функций контроля [9, 11], к которым относятся:

1. Изучение фактического положения дел с целью выявления отклонений от требований, установленных нормативными актами (исследовательская).
2. Анализ причин отклонений (аналитическая).
3. Разработка предложений по устранению выявленных нарушений (практическая).
4. Разработка мер по недопущению таких нарушений в дальнейшем (профилактическая).

5. Привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушения (охранительная).

Главой 5 Федерального закона № 44-ФЗ предусмотрена система контроля за деятельностью в сфере государственных закупок, определены функции, задачи и способы работы контролирующих инстанций. Закупочная деятельность регулируется несколькими федеральными органами, такая возможность предоставлена и самому заказчику. За некоторыми процессами могут наблюдать общественные организации, а также обычные граждане. Надзор за механизмом госзакупок осуществляется на местном, региональном и федеральном уровнях. В зависимости от субъекта контрольной деятельности контроль бывает трех видов: ведомственный (ст. 100); общественный (ст. 102); со стороны заказчика, или внутренний (ст. 101) [5].

Несмотря на широкое применение термина «правовой контроль» в организации и осуществлении управленческой деятельности, понятие данного вида контроля до настоящего времени формально не закреплено.

При этом правовой контроль, выступая одной из форм внутреннего контроля, может осуществляться на любом этапе деятельности предприятия, в том числе до совершения руководством значимых действий. Особенно важным может быть предварительный правовой контроль, например, контроль при установлении обязательства. Такой контроль может осуществляться до вступления организации в гражданско-правовое отношение и быть направлен на получение дополнительной информации о предполагаемом контрагенте с целью проверки его добросовестности до решения вопроса о согласии на участие с потенциальным субъектом в каких-либо правоотношениях.

Полученная информация представляет возможность руководителю предприятия оценить возможные риски, а также насколько в рамках предполагаемого правоотношения будут соблюдены его законные интересы. Вместе с тем, в соответствии с ч. 2 ст. 434.1 ГК РФ при вступлении в переговоры о заключении договора, в ходе их проведения и по их

завершении стороны обязаны действовать добросовестно. Таким образом, предполагается, что стороны не должны выходить за рамки, установленные законом, в т.ч. при проведении проверочных или контрольных мероприятий.

При применении данной формы управленческой деятельности подготовленными специалистами можно уверенно прогнозировать своевременное выявление негативных условий, способных критически повлиять на результаты деятельности предприятия, качество готовой продукции и предоставляемые сторонними организациями услуги [8].

В рамках внутреннего контроля заказчик отслеживает, каким образом подрядчики выполняют работу по контракту, с целью соблюдения положений закона (ст. 101) [10]. При этом ни один нормативный акт не определяет, какие действия должны предпринимать организаторы или заказчики закупки при осуществлении контроля, фактически предоставляя им свободу действий, если такие действия не нарушают другие нормы действующего законодательства. Соответственно одной из составляющих внутреннего контроля необходимо определять не только отслеживание заказчиком собственных действий на предмет их соответствия требованиям закона [4], но и контроль действий поставщика. Данная функция реализуется через разработку внутренней локальной документации, в которой прописываются правила проведения закупок и составляются шаблоны документов, используемых в заказах: контрактов, технических заданий и пр. Используя предоставленную свободу, заказчик имеет право детализировать гарантийные обязательства в проекте государственного контракта, включить функции контроля в собственные полномочия заказчика, в разделе, определяющем обязанности сторон, с включением перечня проверочных мероприятий. Аналогичные дополнения целесообразно включать и в техническое задание при организации закупок. Таким образом, заказчики самостоятельно организуют и осуществляют работу по контролю исполнения контракта. Если обнаруживаются случаи отклонения от правовых норм, то они являются основанием для расторжения договора (п. 15 ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ).

Несмотря на проработку в законе вопроса о контроле закупочной деятельности, остается неразрешенной проблема контроля качества товаров и услуг, предоставляемых в рамках государственной закупки. Одним из инструментов законом определена ответственность за нарушение условий договора о качестве, т.е. фактически механизм проверки качества предметов и услуг на всех этапах осуществления контракта нормативно не регламентирован и такая проверка выступает только частью контроля за исполнением требований закона о контрактной деятельности и контрактных обязательствах. Кроме того, одной из проблем правового регулирования данной сферы является и само качество закупаемых товаров, работ и услуг. Данная проблема связана с запретом дополнительных требований к предмету закупки, которые могут повлечь за собой ограничение конкуренции. Другая причина появления проблемы – отсутствие необходимого количества технических регламентов, устанавливающих требования к качеству товаров, работ и услуг [3].

Учитывая изложенное, одну из ведущих ролей в обеспечении качества занимают стандартизация и сертификация – важнейшие инструменты, без которых невозможно определить наличие и уровень качества продукции, работ и услуг. Согласно информации ФБУ «НИЦ ПМ – Ростест» под стандартизацией понимается деятельность, направленная на определение и разработку единых требований, норм и правил к продукции, работам и услугам [6]. Результатом такой деятельности выступает совокупность документов, ГОСТ, СНиП, изданных в установленном порядке уполномоченными органами государства, определяющая обязательные нормы и стандарты для всех сфер деятельности. Сертификация – это установление соответствующими сертифицирующими органами обеспечения требуемой уверенности, что продукция, услуга или процесс соответствуют определенному стандарту или другому нормативному документу [6]. Сертификация проводится на основе ранее разработанных и утвержденных стандартов. В результате сертификации производитель получает сертификат соответствия, который выступает

официальным документом, идентифицирующим конкретный товар как соответствующий установленным стандартам.

В управлении качеством государственная стандартизация позволяет улучшить характеристики качества, повысить эффективность экономической деятельности.

К преимуществам внедрения стандартизации в России относятся:

повышение открытости и прозрачности конкурентных процедур в сфере закупок путем формирования единых требований к закупкам для всех заказчиков страны;

повышение конкуренции в сфере закупок, минимизация коррупционных рисков;

обоснованное формирование начальных максимальных цен контрактов согласно единым требованиям к закупкам;

повышение эффективности расходования бюджетных средств;

реализация нормирования закупок;

ускорение сроков осуществления закупок;

возможность осуществления централизованных закупок.

На рисунке 1 представлена схема взаимодействия заказчика и потребителя в условиях сертификации и стандартизации закупочной деятельности.



Рисунок 1 – Схема взаимодействия заказчика и потребителя в условиях сертификации и стандартизации закупочной деятельности

Согласно данной схеме стандартизации подвергаются однотипные и повторяющиеся закупки, для которых обязательными для применения являются стандарты, спецификации, технические регламенты. Результаты таких закупок принимаются только при представлении декларации соответствия и соответствующего сертификата качества.

Для некоторых групп товаров вышеупомянутые процедуры не являются обязательными и такие закупки являются нестандартизованными, их отличительной чертой выступают сложность и (или) уникальность объекта закупки. Контроль за функционированием данной системы осуществляется различными государственными органами, ответственным за соответствующую сферу регулирования (рисунок 1).

При нормировании закупок они становятся чрезмерно усложненными, постоянное совершенствование правил нормирования в сфере закупок отчасти является негативным фактором, который может повлиять на эффективность осуществления закупок.

В соответствии со стандартом ГОСТ Р ИСО/МЭК 17007-2011 оценка соответствия является средством для определения того, отвечают ли установленным требованиям изделия, услуги и процессы.

Классическая модель внедрения стандартизации в определённую отрасль состоит из четырех этапов:

И этап: Выбор объекта стандартизации (систематические, повторяющиеся объекты).

II этап: Моделирование объекта стандартизации (абстрактная модель реального объекта).

III этап: Оптимизация модели (оптимальная модель стандартизируемого объекта).

IV этап: Стандартизация модели (разработка нормативного документа на базе унифицированной модели).

Деятельность по стандартизации оценки процесса государственных закупок предлагается представить в виде 3 этапов:

1 этап: Стандартизация описания объекта закупки.

2 этап: Типизация документации конкурентных процедур.

3 этап: Стандартизация оценки системы закупок.

В рамках 1 этапа представляется целесообразным разработать перечень (реестр) унифицированных наименований категорий товаров, работ, услуг с подробным описанием конкретных характеристик, единиц измерения и допустимым уровнем отклонений от заданных значений, который будет являться обязательным для применения при планировании и осуществлении закупок.

При реализации 2 этапа требуется дополнение размещенной в Единой информационной системе в сфере закупок¹ типовой документации (техническое задание, контракт, критерии оценки заявок участников закупки), содержание которой относительно каждого конкретного объекта закупки формируется на основе перечня (реестра) унифицированных наименований категорий товаров, работ, услуг, разработанного в ходе 1 этапа.

3 этап будет являться разработкой на основе утвержденной типовой документации стандарта оценки системы закупок, который должен содержать:

определение понятий «эффективность закупок» и «результативность закупок»;

критерии оценки эффективности процесса осуществления закупки;

критерии оценки достижения результата закупки;

критерии оценки деятельности контрактных управляющих, специалистов контрактных служб, членов комиссий по закупкам (в соответствии с профессиональными стандартами).

Разработка и применение на практике многокомпонентного стандарта оценки системы закупок будет способствовать объективной оценке системы закупок для дальнейшего принятия управлеченческих решений по повышению эффективности и результативности осуществления закупок (рисунок 2).

¹ <https://zakupki.gov.ru>



Рисунок 2 – Концепция формирования системы стандартизации закупочной деятельности государственных заказчиков с учетом формирования качества

Концепция включает в себя 4 этапа формирования системы стандартизации закупочной деятельности государственных заказчиков:

1 этап: Описание предмета стандартизации. В качестве предмета стандартизации могут рассматриваться как сама конкурсная документация, так и конкурентные процедуры, например, выбор победителя по итогам проведенного конкурса, а также итоги осуществления закупки, которые фиксируются посредством приемки результатов исполнения контракта, ведения претензионной работы при выявлении недостатков и замечаний (штрафные санкции).

2 этап: Разработка типовой документации.

По итогам отбора на первом этапе предмета стандартизации и его дальнейшего описания формируется перечень (реестр) унифицированных наименований товаров, работ, услуг, для каждого из которых разрабатывается типовая конкурсная документация (извещение о проведении конкурса, типовой контракт, типовые условия, которые обязательно должны быть включены в контракт, гарантийные обязательства и пр.).

3 этап: Описание этапов подпроцессов.

Когда в рамках первых двух этапов были сформированы перечень (реестр) унифицированных наименований товаров, работ, услуг и сформирована типовая документация для каждого из них, формируются стандарты (регламенты) действий государственного заказчика на каждом из этапов осуществления государственной закупки, т.е. детальным образом описываются шаги, документы, действия, которые должны быть совершены представителем государственного заказчика, чтобы государственный контракт считался успешно выполненным, а работа государственного заказчика оценена на высоком качественном уровне.

4 этап: Разработка профессиональных стандартов.

В дальнейшем на основе разработанных стандартов (алгоритмов действий) в отношении типовых товаров, работ, услуг должны быть сформированы и гармонизированы с ранее разработанными стандартами деятельности и профессиональные стандарты квалификации «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок», на основе которых формируются программы дополнительного профессионального образования, по

которым проходят повышение квалификации как специалисты органов государственной власти, так и государственных учреждений, занимающихся закупочной деятельностью.

В качестве предложений по совершенствованию контрактной системы в Российской Федерации выступают:

1) формирование в субъектах Российской Федерации и в органах местного самоуправления нужных условий для развития электронной торговли, утверждения единых принципов требований к документации, в том числе к электронной подписи;

2) поставка товаров (выполнение работ, оказание услуг) крупными партиями для того, чтобы увеличить экономию, связанную с объемом закупаемой продукции;

3) осуществление контроля за размещением закупок посредством проведения мониторинга электронных ресурсов, печатных изданий;

4) стандартизация закупочной деятельности государственных заказчиков с учетом формирования качества.

Кроме того, в целях увеличения конкуренции среди поставщиков одной из мер может выступать размещение муниципальными заказчиками извещений о проведении торгов не менее чем в трех СМИ: на официальном сайте РФ или на официальном сайте уполномоченного органа в субъекте РФ, в официальном печатном издании РФ или в официальном печатном издании субъекта РФ, а также в тиражном печатном издании.

Основной задачей контрактной системы является построение целостной структуры государственных (муниципальных) закупок – планирование и обоснование установления начальной (максимальной) цены закупок, размещение заказа, порядок исполнения контрактов, анализ результатов, а также устранение различных неточностей и пробелов в действующем законодательстве.

Применение мер по повышению эффективности функционирования контрактной системы должно касаться не только переработки нормативно-правовой составляющей контрактной системы, но и реальных принципов, которые используются для реализации процедур в электронной форме, создании и подаче заявок и прочее.

В настоящее время нововведения, которые направлены на повышение эффективности государственного и муниципального заказа, тесно соприкасаются с самой процедурой, требованиями и критериями к исполнителям. Государство в целом и местные власти всеми силами способствуют развитию этой сферы ради обеспечения максимально высокого качества товаров и услуг, а также в целях более рационального использования бюджетных средств [7].

Список источников

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.

2. ГОСТ Р ИСО/МЭК 17007-2011 Методические указания по разработке нормативных документов, предназначенных для применения при оценке соответствия / Консорциум Кодекс / 2025 [Электронный ресурс]. – Режим доступа URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200089426>.

3. Гагарина, С.Н. Аутсорсинг как метод повышения эффективности управления закупками организации / С. Н. Гагарина, В. С. Жукова // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2021. – № 11-2 (81). – С. 40-43.

4. Жукова А.Г. Общие требования к системе обеспечения качества деятельности организаций сектора государственного правления [Текст] // Наука и бизнес: пути развития. – 2019. – № 10 (100). – С. 78-82.

5. Комиссарова Е.Г. Правовая фигура государственного (муниципального) заказчика по законодательству о контрактной системе // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. – 2018. – № 1. – С. 233-240.

6. Метрология, стандартизация, сертификация Федеральное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский центр прикладной метрологии – Ростест» [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://www.rostest.ru/termins/detail.php/?ELEMENT_ID=6947

7. Никифорова Л., Гончаров Е. Система рейтинговой оценки закупочной деятельности государственных заказчиков Воронежской области // Федерализм. – 2019. – № 3. – С. 186-196.

8. Никольский С.В., Никольская В.А. Правовой контроль как одна из форм управления качеством продукции и предоставляемых услуг // Экономика и предпринимательство. – 2024. – № 8 (169). / ред. журнала «Экономика и предпринимательство» (INTERECONOM Publishing), М., 2024. С. 1105-1108.

9. Подшивалов, Ю. И. Понятие государственного финансового контроля // Вестник Челябинского государственного университета. — 2009. — № 31.

10. Салимова Т.А., Менеджмент качества в условиях перехода к индустрии 4.0 [Текст] / Салимова Т.А., Ватолкина Н.Ш.// Стандарты и качество. – 2020. – № 9. – С. 56-59.

11. Файоль Анри. Общее и промышленное управление / А. Файоль; пер. Б. В. Бабина-Кореня с предисл. А. К. Гастева. – Москва: Центральный институт труда, 1923. – С. 122.

Сведения об авторе

Никольская Вера Александровна, кандидат технических наук, доцент кафедры экономики и управления производством, Тверской государственный технический университет, Тверь, Россия

Никольский Сергей Владимирович, заместитель начальника Штаба Управления Министерства внутренних дел России по Тверской области, Тверь, Россия

Кошкина Галина Вячеславовна, старший преподаватель кафедры информатики и прикладной математики, Тверской государственный технический университет, Тверь, Россия

Information about the author

Nikolskaya Vera Aleksandrovna, candidate of technical sciences, associate professor, department of economics and production management, Tver State Technical University, Tver, Russia

Nikolskiy Sergey Vladimirovich, Staff Deputy Chief of the Tver Region Directorate of the Russian Federation Ministry of Internal Affairs, Tver, Russia

Koshkina Galina Vyacheslavovna, senior lecturer at the department of informatics and applied mathematics, Tver State Technical University, Tver, Russia