

УДК 338.2:339.3:658.71

*Е. Е. Дадажанова*

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, Новосибирск,  
e-mail: kdadazhanova@gmail.com

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ЛЕЧЕБНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ МО РФ**

**Ключевые слова:** государственные закупки, контрактная система, проблемы в сфере госзаказа, показатели эффективности государственных закупок.

В статье рассматривается проблема оценки эффективности осуществления государственных закупок. Так как государственные и муниципальные закупки являются частью системы управления государственными финансами, необходимо учитывать, насколько эффективно и рационально расходуются бюджетные средства. На сегодняшний день в России нет единой системы оценки эффективности госзакупок. В статье проведен анализ подходов к оценке эффективности в зарубежных странах, субъектах РФ, авторских методиках современных экономистов. На примере лечебного учреждения МО РФ проведена оценка эффективности закупочной деятельности для обеспечения нужд государства. Преимуществом используемой методики является применение показателей оценки на всех стадиях осуществления закупок.

*E. E. Dadazhanova*

Siberian Institute of Management – branch of RANEPА, Novosibirsk,  
e-mail: kdadazhanova@gmail.com

## **EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC PROCUREMENT TO SUPPORT THE NEEDS OF A MEDICAL INSTITUTION OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Keywords:** public procurement, contract system, problems in public procurement, criteria for the effectiveness of public procurement.

The article discusses the problem of assessing the effectiveness of public procurement. Since public procurement is part of the public financial management system, it is necessary to take into account how efficiently and rationally budget funds are spent. There is no unified system for assessing the effectiveness of public procurement in Russia today. The article analyzes approaches to assessing efficiency in foreign countries, constituent entities of the Russian Federation, the author's methods of modern economists. Using the example of a medical institution of the Ministry of Defense of the Russian Federation, the effectiveness of procurement activities to meet the needs of the state was assessed. The advantage of the methodology used is the use of evaluation indicators at all stages of procurement.

### **Введение**

Актуальность исследования продиктована сложностью сложившейся системы государственных закупок и отсутствием единого подхода к оценке ее эффективности. Государственные и муниципальные закупки являются важным элементом системы управления государственными финансами в экономической деятельности организации. От работы контрактной системы зависит насколько эффективно и рационально расходуются бюджетные средства.

**Целью исследования** является анализ и оценка методов определения эффективности госзакупок, а так же формирование единой модели оценки на всех стадиях осуществления закупок.

Объектом исследования является система закупок работ, товаров, услуг для обеспечения нужд лечебного учреждения МО РФ.

Предметом исследования выступают современные подходы и применяемые методики в оценке эффективности и результативности деятельности контрактной системы в сфере закупок.

### **Материалы и методы исследования**

Для проведения исследования использовались данные из открытых источников, размещенные на сайте Единой информационной системы и электронной торговой площадки, применялись общенаучные методы, а также экономический и статистико-экономический анализ.

Основным правовым элементом госзаказа является Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Но Закон не определяет эффективность закупок и не устанавливает критерии ее определения, но предусматривает принцип ответственности за результативность обеспечения госнужд и эффективность осуществления закупок. Согласно бюджетному кодексу России, «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» [1]. В 2003 г. Минэкономразвития РФ разработало методические рекомендации по оценке эффективности контрактной системы в сфере закупок для нужд государства, а в 2014 г. похожие рекомендации были даны Коллегией Счетной палаты России. Тем не менее на практике рекомендации не нашли применения.

Поскольку российская система прокьюрмента опирается на зарубежный опыт, был проведен анализ подходов и показате-

лей оценки эффективности закупок в зарубежных странах (таблица 1).

Проблемам повышения эффективности госзакупок в научной сфере уделяется повышенное внимание такими учёными, как Ю.С. Зеленцова, С.Е. Катасонова, М.В. Кравченко, Н.В. Немцова, Е.Е. Юрченко, А.А. Юрченко и др. Ими изучен вопрос как с точки зрения достижения эффективности – цели, так и со стороны разработки методологии критериев и практических способов оценки этой эффективности. Согласно В.Н. Немцовой государственные закупки эффективны, когда достигнут баланс интересов участников закупочного процесса, а также удовлетворены потребности общества и государства. В результате эффективных закупок происходит экономия бюджетных средств, не наблюдаются и не допускаются нарушения законодательства [6].

С.Ю. Зеленцова и С.Е. Катасонова, в свою очередь, акцентируют внимание на том, что целью государства при внедрении контрактной системы в сфере закупок как раз и является повышение эффективности и результативности госзаказа [3].

Несмотря на многообразие научных работ рассматриваемой тематики все же стоит отметить, что вопросам эффективности закупок для нужд безопасности и обороны государства, в том не уделяется должного внимания.

Таблица 1

Оценка эффективности закупок в зарубежных странах

Европейский Союз	Принцип конкуренции	Оценка основана на показателях, отображающих количество и качество извещение, количество, стоимость и качество исполнения контрактов, количество контрактов, заключенных с организациями из стран, не входящих в состав ЕС, а так же сравнение цен на идентичные товары и услуги, уплаченных государственными организациями в рамках всего ЕС
Канада	Принцип оптимальной стоимости	Методика основана на расчете показателей соотношения цена-качество-техническая выгода, уровня конкурентности и коррупции
Австралия	Принцип эффективного расходования бюджетных средств	Методика основана на оценке должностными лицами Заказчика своих действий на всех этапах закупочного процесса с учетом всех понесенных затрат и полученной пользы от жизненного цикла приобретаемого товара.
Методология оценки закупок MAPS	Целостная система оценки закупок по нескольким направлениям	Оценка таких аспектов, как: - соотношение цена/качество; - прозрачность; - справедливость – обеспечение высокого уровня конкуренции; - надлежащее управление, предполагающее горизонтальную ревизию закупочной деятельности, вопросы процедурного порядка, принципы честности и неподкупности [5]

Огромное количество проблемных вопросов в данной сфере остается нерешенными как для исследователей, так и для практикующих специалистов.

Оценка эффективности закупок работ, товаров, услуг – важный критерий, который, к сожалению, не разработан. По аналогии с существующими методиками – авторские методики М.В. Кравченко и А.З. Толстовой [4], Е.В. Юрченко и А.А. Юрченко [8], нормативно – правовые документы субъектов РФ в сфере закупок [7] – предложены показатели и критерии оценки эффективности государственных закупок для лечебного учреждения МО РФ.

Эффективность государственных закупок на всех этапах (от планирования до исполнения контрактов) для лечебного учреждения МО РФ можно оценить по следующим критериям:

- конкурентность закупок;
- экономность закупок;
- соблюдение законодательства в сфере госзаказа;
- подозрительность/сомнительность закупок;
- соблюдения принципа профессионализма Заказчиком.

1. Критерий конкурентности закупок отображает уровень конкуренции и характеризуется несколькими показателями.

1. Удельный вес  $\Pi(1)$  – определяется отношением совокупного количества конкурентных процедур к общему количеству закупок за анализируемый период; показатель выражен в процентах:

$$\Pi(1) = K_{кз} / K_{общ} \times 100\%.$$

Для более точной оценки необходимо рассчитать этот показатель не только в количественном выражении, но и в стоимостном по следующей формуле:

$$\Pi(1.1) = \Phi_{кз} / \Phi_{общ} \times 100\%.$$

где  $\Phi_{кз}$  – объем финансирования закупок (НМЦК) конкурентными способами определения исполнителей (подрядчиков, поставщиков);

$\Phi_{общ}$  – совокупный объем финансирования проведенных ГЗк.

2. Доля несостоявшихся закупок (НЗ) в общем объеме –  $\Pi(2)$  – отражает экономический эффект от проведения конкурентных процедур, то есть уровень конкуренции.

Чем выше значение  $\Pi(2)$ , тем ниже уровень конкуренции. Низкий уровень кон-

куренции может привести к завышению стоимости закупаемых работы, товара или услуги, вследствие чего будет перерасход бюджетных средств. Доля НЗ – это отношение общего количества НЗ к числу проведенных конкурентных закупок за анализируемый период:

$$\Pi(2) = K_{нз} / K_{общ} \times 100\%,$$

где  $K_{нз}$  – совокупное количество НЗ;

$K_{общ}$  – общее количество конкурентных закупок.

3. Уровень возможной конкуренции при осуществлении закупочной деятельности отражает среднее число участников торгов. При значении  $\Pi(3)$ , близком к единице, можно судить о завышенных требованиях Заказчика, о низком уровне конкуренции на рынке, а также о наличии других факторов, которые препятствуют эффективно применять данный способ определения исполнителей (подрядчиков, поставщиков). Чем выше значение  $\Pi(3)$ , тем значительнее повышается конкурентная борьба между участниками торгов, что влияет на величину экономии БС.

Для определения среднего значения участников закупки используется формула:

$$\Pi(3) = K_{уч} / K_{общ},$$

где  $K_{уч}$  – общее количество участников, подавших заявки;

$K_{общ}$  – общее количество конкурентных способов определения исполнителей (подрядчиков, поставщиков), проведенных за анализируемый период.

4. Индекс одной заявки  $\Pi(4)$ .

Показатель рассчитывается с целью повышения качества подготовки технического задания (ТЗ) при формировании заявки на закупку.

$$\Pi(4) = K_{ез} / K_{общ},$$

где  $K_{ез}$  – количество конкурентных закупок с единственной заявкой (при этом не имеет значения, допущена эта заявка или отклонена);

$K_{общ}$  – общее количество проведенных закупок конкурентными способами.

Итоги закупок должны оцениваться на предмет эффективности расходования бюджетных средств путем определения средней экономии в части каждого способа определения исполнителя (подрядчика, поставщика). Так как для учреждений Министерства обороны Российской Федерации

определен способ определения поставщика, расчет будет идти по количеству закрытых аукционов.

#### II. Критерий экономности закупок

Итоги деятельности контрактной службы предприятия оцениваются на предмет эффективности расходования БС путем расчета средней экономии в части каждого способа определения исполнителя (подрядчика, поставщика).

Для конкурентных закупок экономия определяется величиной, выраженной в процентах от совокупной НМЦК:

$$\Pi(5) = (Ц_n - Ц_k) / Ц_n \times 100\%,$$

где  $C_n$  – совокупная НМЦК по всем проведенным закупкам, по итогам которых определен исполнитель (подрядчик, поставщик);

$C_k$  – общая стоимость заключенных контрактов.

По результату расчета показателя можно определить степень эффективности расходования БС:

- величина, равная 0-5% – низкая эффективность. Причинами может быть наличие завышенных требований к участникам или закупаемым услугам, товарам или работам, укрупнения закупки, которое влечет за собой снижение количества потенциальных участников, низкий уровень конкуренции из-за отсутствия или недостаточного анализа и мониторинга рыночных цен для формирования НМЦК, либо сговор исполнителей (подрядчиков, поставщиков) закупаемых услуг (товаров или работ);

- величина, равная 5-25% – нормальная эффективность – закупка проведена эффективно;

- величина выше 25% – необоснованная эффективность. Такое значение показателя может быть при переоценке участником своих возможностей по исполнению контракта за цену, по которой он заключен, либо изначально завышении НМЦК Заказчиком.

#### III. Соблюдение законодательства в сфере госзаказа.

Данный критерий представляет собой совокупность следующих показателей.

1. Соблюдение требований по выполнению доли осуществления закупок у СМП и СОНО по отношению к совокупному годовому объему закупок (СГОЗ), которые регламентируются ст. 30 Федерального закона №44-ФЗ, в соответствии с которой объем

таких закупок должен составлять не менее, чем 15% от СГОЗ:

$$\Pi(6) = V_z / \text{СГОЗ} \times 100\%,$$

где  $V_z$  – фактический объем закупок, осуществленных у СМП, СОНО;

СГОЗ – объем закупок, определен в соответствии с ч. 1.1 ст. 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

2. Показатель, отображающий количества обоснованных и частично обоснованных жалоб в общем объеме конкурентных процедур, проведенных за анализируемый период. Таким образом, считаются нарушения, установленные по итогам проверок и рассмотрения жалоб участников. Значимость определения показателя объясняется тем, что отсутствие нарушений и возможных злоупотреблений – главный принцип построения эффективной системы госзакупок.

$$\Pi(7) = (K_{ож} + K_{чж}) / K_z \times 100\%,$$

где  $K_{ож}$  и  $K_{чж}$  – количество обоснованных жалоб и количество частично обоснованных жалоб за анализируемый период;

$K_z$  – общее количество конкурентных закупок.

IV. Критерий подозрительности/сомнительности закупок, указывающий на закупки, в которых могут быть выявлены различные нарушения или существенные отклонения, а так же коррупционная составляющая и недобросовестность исполнителей (подрядчиков, поставщиков).

Критерий можно охарактеризовать следующими показателями.

#### 1. Качество исполнения контрактов.

Процесс закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд не заканчивается на этапе заключения контракта. Для оценки эффективности закупочной деятельности необходимо определить достижение основной цели закупки – получение тех нужд, для которых закупка и проводилась:

$$\Pi(8) = (K_{об} \times K_r \times K_{ни}) / K_{об},$$

где  $K_{об}$  – количество заключенных по итогу проведения процедур контрактов;

$K_r$  – число расторгнутых контрактов из-за неисполнения обязательств поставщиками;

$K_{ни}$  – количество неисполненных контрактов, по которым планируется расторжение по причине неисполнения должным образом обязательств.

2. Доля допущенных заявок от общего количества поданных заявок для участия в торгах.

Чем больше число участников, допущенных к конкурентным процедурам, тем эффективнее считается деятельность контрактной службы учреждения и инициатора закупки. При малозначительном влиянии так называемых «нерыночных» факторов (административные барьеры или коррупционная составляющая), препятствующих участию тех или иных исполнителей (поставщиков, подрядчиков) в процедуре, уровень конкуренции в закупке будет определяться конкурентностью рынка закупаемых работ, товаров и услуг. В случае, когда госзакупки на конкурентных рынках сопровождаются участием минимального количества поставщиков, наблюдается прямое влияние рыночных факторов.

Показатель рассчитывается следующим образом:

$$П(9) = (Зоб - Зот) / Зот \times 100\%,$$

где Зоб – общее количество поступивших заявок участников;

Зот – количество отклоненных заявок участников.

V. Соблюдение принципа профессионализма Заказчиком

Данный критерий характеризуется показателем качества подготовки документации на проведение конкурентных процедур. Необходимость доработки заказчиками до-

кументации на проведение конкурсов и торгов, внесение изменений в опубликованные в ЕИС и на ЭТП извещения и документацию приводят к увеличению сроков проведения процедур, и как следствие, затягивается процесс заключения контрактов. Отмена торгов является показателем неэффективного использования специалистами Заказчика своего рабочего времени, ненадлежащего исполнения должностных обязанностей.

Рассчитать этот показатель можно следующим образом:

$$П(10) = (Кобщ - Кот - Кизм) / Кобщ \times 100\%,$$

где Кот – количество отмененных закупок;

Кизм – количество закупок, в документацию которых были внесены изменения;

Кобщ – общее количество конкурентных процедур, проведенных за анализируемый период.

Для сравнительной оценки эффективности госзакупок и влияния изменений в федеральном законодательстве, а именно, вступление в силу Постановления Правительства РФ от 27 ноября 2017 года № 1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства», произведен анализ и сравнение показателей 2017 г. и 2020 г. При этом закупки для ликвидации последствий и борьбы с новой коронавирусной инфекцией, проведенные в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ в расчет не принимались (табл. 2).

Таблица 2

Значение показателей эффективности государственных закупок

Показатель	Значение 2017 г	Значение 2020 г.	Оценка эффективности для 2020 г.
П(1)	85%	52%	Высокая эффективность
П(1.1)	98.9%	87%	
П(2)	23%	32%	Низкая эффективность
П(3)	2.8	1.3	Низкая эффективность
П(4)	0.2	0.4	Низкая эффективность
П(5)	23.8	5.0	Низкая эффективность
П(6)	42.7%	23%	Высокая эффективность
П(7)	0.45	0.0	Высокая эффективность
П(8)	0.04	0.85	Высокая эффективность
П(9)	92%	88%	Средняя эффективность
П(10)	97%	96,5%	Высокая эффективность

Таким образом, получены и проанализированы следующие критерии эффективности государственных закупок:

П1, П1.1 – указывают, что конкурентные закупки преобладают в количественном и денежном выражении;

П2, П3 – подтверждают, что с введением Постановления Правительства РФ от 27 ноября 2017 г. №1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства», количество несостоявшихся процедур увеличилось и уменьшилось число участников в закупке [2, 9];

П4 – говорит о том, что увеличилось количество конкурентных закупок с единственной заявкой;

П5 – отражает снижение экономии, а, следовательно, увеличился перерасход бюджетных средств [2, 9];

П6 – показывает соблюдение норм действующего законодательства;

П7 – указывает на снижение количества жалоб, что может быть связано как с профессионализмом заказчика, так и с ограниченным доступом к информации;

П8 – данные свидетельствуют о хорошем исполнении контрактов;

П9 – данный показатель говорит о, практически, полном допуске всех заявок к участию, что приводит к повышению уровня конкуренции;

П10 – выражает соблюдение принципа профессионализма, ТЗ, грамотное составление документации.

В ходе исследования были получены следующие результаты. Во-первых, в современных методиках отсутствует единый подход в оценке эффективности закупочной деятельности для обеспечения нужд государства. Во-вторых, особенности госзакупок для обеспечения нужд лечебного учреждения МО РФ оказывают значительное влияние на эффективность и результативность деятельности контрактной службы организации. По расчетным показателям предложенной методики интересными, но в то же время проблемными, выводами являются увеличение количества несостоявшихся процедур и уменьшение число участников в закупке, увеличение количества конкурентных закупок с единственной заявкой, снижение экономии, что приводит к перерасходу бюджетных средств, а так же нарушению основных принципов контрактной системы.

#### *Библиографический список*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145 –ФЗ (ред. от 12.05.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
2. Дадажанова Е.Е., Татаринцев С.Г. Особенности государственных и муниципальных закупок в лечебных учреждениях МО РФ // Государственное и муниципальное управление: сб. науч. ст. / Сибирский институт управления. Новосибирск, 2019. С. 257-259.
3. Катасонова С.Е., Зеленцова С.Ю. Вопросы эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2016. № 21. С. 59-64.
4. Кравченко М.В., Толстова А.З. Проблематика оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Научные горизонты. 2017. № 3. С. 10-113.
5. Методология оценки закупок MAPS. 2020. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mapsinitiative.org/about/2020-MAPS-brochure-RU-v2.pdf>. (дата обращения: 21.07.2021).
6. Немцова Н.В. Характеристика и оценка эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд Омской области // Актуальные вопросы развития экономики: сб. материалов Международной науч.-практ. конф. / под ред. В.В. Карпова и А.И. Ковалева. Омск, 2015. С. 341-347.
7. Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тюменской области: распоряжение Управления государственных закупок Тюменской области от 17.10.2018 г. № 002-р [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/550231129>. (дата обращения: 21.07.2021).
8. Юрченко Е.В., Юрченко А.А. Методика оценки эффективности контрактной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://econf.rae.ru/pdf/2014/11/3845.pdf>. (дата обращения: 21.07.2021).
9. Dadazhanova E., Tatarintsev S. Problematic issues of public procurement in medical institutions of the Ministry of Defense of the Russian Federation // Современные тенденции мирового сотрудничества: материалы IX международной молодежной научно-практической конференции на иностранных языках / Сибирский институт управления. – Новосибирск, 2020. С. 61.