

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Уральский федеральный университет  
имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»

Институт экономики и управления

Кафедра экономики и управления на металлургических и машиностроительных  
предприятиях

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ ПЕРЕД ГЭК

Зав. кафедрой ЭУММП

\_\_\_\_\_ Кельчевская Н.Р.  
(подпись) (Ф.И.О.)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2021 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

Повышение эффективности осуществления государственных закупок в  
бюджетных учреждениях на основе применения инструментария  
функционально-стоимостного анализа

Научный руководитель: Слукина С.А., к.э.н., доцент \_\_\_\_\_

Нормоконтролер: Слукина С.А., к.э.н., доцент \_\_\_\_\_

Студент группы ЭУМ-290203 Самедова А.С. \_\_\_\_\_

Екатеринбург  
2021

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1 ФУНКЦИОНАЛЬНО-СТОИМОСТНОЙ АНАЛИЗ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ .....	7
1.1 Теоретические и методические основы функционально-стоимостного анализа .....	7
1.2 Система государственных закупок: основы, механизм реализации в бюджетном учреждении .....	15
1.3 Существующие методы обоснования начальной (максимальной) цены и потребности заказчика. Возможность применения функционально-стоимостного анализа при обосновании закупки.....	28
2 АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА И ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	38
2.1 Отечественный и зарубежный опыт функционирования и развития системы государственных закупок .....	38
2.2. Проблемы, возникающие при подготовке и осуществлении государственных закупок бюджетными организациями .....	52
2.3. Анализ эффективности реализации механизма государственных закупок в организации здравоохранения.....	64
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНО-СТОИМОСТНОГО АНАЛИЗА..	69
3.1 Методический подход к обоснованию государственной закупки, осуществляемой бюджетной организацией, с применением инструментария функционально-стоимостного анализа.....	69
3.2 Апробация предложенного методического подхода в организации здравоохранения.....	89
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	101
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	103

## ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время государственные закупки помогают в удовлетворении нужд государства и его субъектов, представляют собой ключевой механизм, обеспечивающий и отражающий качество реализации отношений между государством, бизнесом и обществом.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что в современной экономике система государственных закупок считается неотъемлемым элементом управления государственными финансами и другими ресурсами общественного сектора и экономики, призвана выполнять не только функции обеспечения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования экономических процессов.

На наш взгляд, чтобы обеспечить оптимальное функционирование экономики и решение важных задач, стоящих перед государством, необходимо организовать рациональное и эффективное расходование бюджетных средств.

Однако существует ряд проблем, снижающих эффективность закупок, одной из таких проблем являются применяемые в настоящее время методы обоснования начальной максимальной цены и потребности заказчика, которые часто не позволяют осуществить закупку товаров, работ и услуг, реально соответствующих потребностям по адекватным ценам. Необходима технология корректного обоснования закупки, обеспечивающая должный уровень качества по объективным ценам.

Основная цель работы, которую мы ставим перед собой – совершенствование методического обеспечения обоснования государственной закупки, осуществляемой бюджетной организацией, с применением инструментария функционально-стоимостного анализа.

Для достижения поставленной цели необходимо последовательно решить ряд задач:

- исследовать теоретические и методические основы функционально-стоимостного анализа и механизм функционирования системы государственных закупок;

- проанализировать российский и зарубежный опыт и проблемы в осуществлении государственных закупок;

- разработать методический подход к обоснованию государственной закупки на основе применения инструментария функционально-стоимостного анализа;

- апробировать предложенный методический подход в организации здравоохранения, оценить экономическую и бюджетную эффективность.

Объектом исследования является закупочная деятельность бюджетных организаций.

Предметом изучения выступают методы повышения эффективности государственных закупок в бюджетных организациях.

В настоящей работе использовались следующие методы исследования: описательный, сравнительный, расчетно-аналитический, статистический, анализ и синтез, функционально-стоимостной анализ.

Диссертационное исследование основывается преимущественно на трудах российских ученых. Вместе с тем изучался опыт зарубежных авторов, рассматривавших государственные закупки как элемент макроэкономики. Вопросы функционирования государственной контрактной системы раскрываются в трудах Р.К. Арыкбаева, А.М. Бабич, В.Т. Гаджиевой В.С. Гладкова, Е.А. Ковалевой, Д.Г. Малькова, Л.Н. Павловой. Теоретико-аналитические основы функционирования современной и ранее действовавшей системы государственных закупок представлены в работах И.И. Смотрицкой, С.И. Черных, С.С. Шувалова. Подходы к определению и методы анализа эффективности государственных закупок исследовали Д.А. Абдрахимов, С.Б. Дашков, Е.В. Зибзеева, В.В. Кухарев, К.А. Перов.

Теоритическими и методическими вопросами функционально-стоимостного анализа занимались отечественные и зарубежные исследователи – это Афанасьев А., Некрасова О.О., Савицкая Г.В., Щербаков В.А. и др.

Научная новизна результатов исследования: разработан методический подход к обоснованию государственной закупки, основанный на применении инструментария функционально-стоимостного анализа, исследовании экономической полезности функций объекта закупки и выборе оптимального уровня осуществления этих функций, что позволяет заказчикам принимать экономически обоснованные решения в выборе характеристик объекта закупки и установлении начальной максимальной цены, а также повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов при совершенствовании процесса планирования и осуществления государственных закупок.

Эмпирическую базу исследования составляют статистические данные макроуровня и микроуровня, данные учета и отчетности организаций, нормативные документы.

Объем и структура работы определены целью и поставленными задачами исследования. Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя 8 параграфов, наиболее полно раскрывающих теоретические и практические аспекты темы работы, заключения, библиографического списка.

Первая глава направлена на теоретическое изучение исследуемой проблематики и состоит из трех частей: в первой части рассматриваются основы и механизмы реализации государственных закупок в бюджетном учреждении; во второй – изучены существующие методы обоснования начальной (максимальной) цены и потребности заказчика. Также первая глава включает содержание и технологии применения функционально-стоимостного анализа.

Во второй главе проводится анализ российского и зарубежного опыта функционирования и развития системы государственных закупок. Также проанализированы проблемы и сложности, возникающие при подготовке и осуществлении государственных закупок бюджетными организациями.

В третьей главе представлена апробация разработанного методического подхода на практике на примере конкретного предприятия. Итогом работы стал разработанный и проверенный методический подход к обоснованию государственной закупки, осуществляемой бюджетной организацией с применением инструментария функционально-стоимостного анализа.

# **1 ФУНКЦИОНАЛЬНО-СТОИМОСТНОЙ АНАЛИЗ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В БЮДЖЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

## **1.1 Теоретические и методические основы функционально-стоимостного анализа**

Различные модификации систем управления стоимостью были приняты и широко вошли в употребление в нашей стране под общим термином «функционально-стоимостный анализ» (ФСА). Методология ФСА активно применялась в различных отраслях народного хозяйства страны. В основе философии этой системы лежит правило – объект ФСА надо представить в будущем с точки зрения того, что хочет от него покупатель. Это технология предназначена для того, чтобы сломать психические ограничения и взглянуть на функции объекта по-новому [1].

Определение функционально-стоимостного анализа (ФСА) дают Ахмедова Л.А. и Мужаидова Л.И., по мнению которых, данное понятие обозначает метод определения себестоимости и других характеристик изделий, услуг и потребностей, в основе которого лежит использование функций и ресурсов, задействованных в производстве, маркетинге, продаже, доставке, технической поддержке, оказании услуг, обслуживании клиентов, а также обеспечении качества [2]. По словам Бендерской О.Б. и Дорониной Д.Н., функционально-стоимостной анализ – это метод системного исследования функций объекта, главной целью которого является поиск баланса между себестоимостью и полезностью [3].

Одной из особенностей функционально-стоимостного анализа является то, что объектом исследования и изучения выступают функции товара, услуги, процесса и их составляющих. Основное преимущество данного анализа состоит в том, что он дает возможность не только сформировать верное представление о предмете исследования, его функциях, потребительских свойствах, понять действительные причины неудовлетворительного качества и неоправданных

затрат, но и предложить конкретные варианты достижения оптимального соотношения между качеством и затратами на функционирование исследуемого объекта [4].

Основные идеи ФСА:

- потребителя интересует не сама продукция, а польза, которую он получит от её использования;
- потребитель стремится сократить свои затраты;
- интересующие потребителя функции можно осуществить разными способами, а, следовательно, с различной эффективностью и затратами;
- в числе возможных альтернатив реализации функций есть такие, в которых соотношение качества и цены является оптимальным для потребителя.

Целью функционально-стоимостного анализа выступает оптимизация соотношения между потребительскими свойствами продукции и затратами на их производство, поэтому целесообразно рассматривать анализируемый продукт в виде модели совокупности выполняемых им функций и затрат на их выполнение [5].

Система ФСА – комплекс методов, направленных на удовлетворение потребностей производителей и потребителей, сочетающих организационно-экономические подходы, научно-методические принципы, нормативно-технические средства, учебно-методические приемы.

Основными задачами ФСА являются:

- достижение наилучшего соотношения между эффективностью системы, работы объекта и затратами на его содержание;
- снижение себестоимости продукции (управления), услуг и повышения их качеств;
- повышение производительности труда отдельного работника, отдела, предприятия, системы в целом;
- экономное использование материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

- устранение «узких мест» и диспропорций в функционировании системы;

- улучшение использования производственных и других фондов.

Функционально-стоимостный анализ дает возможность исследовать различные объекты на предмет их эффективности с позиций соотношения «цена/качество» [6].

Развитие функционально-стоимостного анализа нашло широкое применение в управленческом учете. В первую очередь из-за системности метода, который позволяет определить структуру исследуемого объекта, деление его на составные части, дать им двойственную оценку: со стороны потребительской стоимости качества целого, и со стороны стоимости затрат на производство). Из-за системности подхода функционально-стоимостного анализа можно выделить в исследуемом объекте причинно-следственные связи между качеством продукции и затратами на ее производство. В результате появляются причины для устранения механических методов планирования от установленных нормативов на базе сложившейся величины трудоемкости себестоимости и затраты материалов. Так же информацию ФСА возможно применять как для оперативного, так и для стратегического управления [7].

Объектами функционально-стоимостного анализа могут быть:

- организационные и управленческие процессы и структуры, построение (совершенствование) организационной структуры, распределение задач, прав и ответственности в системе управления подразделением, формирование условий для эффективной деятельности сотрудников служб;

- качество продукции (выявление резервов повышения качества продукции, достижения оптимального соотношения «качество – цена»);

- конструкция изделия (на стадиях проектирования, подготовки производства, в процессе изготовления), все виды технологической оснастки и инструментов, специальное оборудование материалы;

- технологический процесс (на стадиях разработки технологической документации, технологической подготовки производства, организации и

управления производством) и иные процессы производства (заготовительные, сборочные, контрольные, складские, транспортные) [8].

Результатом анализа служит повышение потребительской ценности продукта и/или снижение его стоимости без потери лояльности потребителей. Под стоимостью продукта понимаются все издержки на его производство и дальнейшее распространение, что может включать в себя расходы на сырье, рабочую силу, упаковку, доставку, рекламу и прочее. Во время выполнения ФСА очень важно помнить про ценность продукта для потребителей [9].

По назначению в формировании потребительской стоимости функции могут быть:

- технологические – действия, которые отражают функциональное назначение объекта, его элементов и составных частей (преобразовывать световой поток, передавать звуковой сигнал и т.д.);

- конструкционные и обеспечивающие – действия и свойства объекта, направленные на обеспечение реализации технологических функций объекта (обеспечивать виброустойчивость, соединять элементы конструкции объекта)

- эргономические – действия и свойства, отражающие условия эксплуатации объекта потребителем (обеспечивать доступность к отдельным элементам продукта, отталкивать влагу и т.д.);

- эстетические – свойства объекта, обусловленные требованиями потребителя к внешнему виду продукта (создавать необходимую форму, обеспечивать цветовую палитру и т.д.) [10].

Характерными чертами организации ФСА являются то, что:

- объектом исследования может выступать любая система (с любым количеством элементов и связей), ее подсистемы или элементы, по которым можно количественно выразить полезный эффект их функционирования по назначению;

- основным критерием ФСА выступает максимизация полезного эффекта объекта на единицу совокупных издержек всех ресурсов за его жизненный цикл;

- параллельно анализируют оптимальность элементов полезного эффекта и совокупных издержек по продукту;

- при организации ФСА, в первую очередь, определяются целесообразность функциональных обязанностей, которые выполняет проектируемый объект в конкретных условиях, его целесообразность [11].

Метод функционально-стоимостного анализа действует по следующему алгоритму:

- описываются функции, требуемые для производства товара или услуги;  
- для функций рассчитываются издержки в расчете на год и количество требуемых рабочих часов;

- для функций рассчитывается измеряемая в единицах характеристика источника издержек;

- рассчитываются суммарные издержки на производство товара или услуги [13].

Современная концепция функционально-стоимостного анализа основывается на таких принципах как синергетический подход, функциональный подход, стоимостный подход, комплексный подход, системный подход, принцип соответствия значимости функций затратам на их реализацию, принцип активизации творческого мышления, коллективного труда.

Синергетический подход реализуется в том, что объект анализа рассматривается как система самоорганизации; изучение любого предмета и его функций должно вестись с позиций междисциплинарности и решения должны приниматься, интегрируя естественные, общественные, технические, экономические науки и производства.

Комплексный подход учитывает исследование всех факторов, определяющих потребительские свойства рассматриваемого объекта и затраты на его создание, функционирование и утилизацию.

Системный подход означает исследование объекта, с одной стороны, как единого целого или как системы, содержащей другие взаимодействующие

составные элементы, с другой стороны, как части системы более высокого класса, в которой рассматриваемый объект находится с остальными подсистемами в определенных взаимоотношениях.

Функциональный подход означает, что изучаемый объект рассматривается и анализируется не в определенной предметной форме, а как совокупность функций, которые он выполняет или должен выполнять.

Стоимостный подход дает возможность выявить затраты на реализацию всех функций объекта при использовании заданных материальных носителей.

Принцип соответствия значимости функций затратам на их реализацию состоит в том, что полученная значимость функций сопоставляется с затратами, что дает возможность выявить функционально-необходимые и излишние затраты.

Принцип активизации творческого мышления предусматривает создание обстановки, наиболее благоприятствующей творчеству, внедрение методов преодоления инерции, психофизиологической активизации, поиска новых решений.

Принцип коллективного творчества обусловлен тем, что при проведении ФСА необходимо знание техники, экономики, управления, психологии и т.д. По этой причине его проводит группа экспертов различных специальностей, что дает возможность выполнить исследование с разных позиций благодаря совмещению знаний и опыта сотрудников. Коллективное мнение работников способствует более объективной оценке принимаемых решений [14].

Основным понятием ФСА является понятие функции. Функция – это внешнее проявление свойств объекта в рассматриваемой обстановке. Совокупность полезных свойств объекта – это потребительная стоимость. Именно ей потребитель больше всего уделяет внимания.

Потребительная стоимость может состоять из одной или нескольких функций. Помимо тех свойств, которые интересуют потребителя, устройство может иметь эстетические, температурные, физиологические и прочие свойства. В соответствии с разделением потребительских свойств на

вышеупомянутые группы, можно выделить главные и второстепенные функции прибора (изделия) [12].

Различают следующие разновидности функций (рисунок 1).

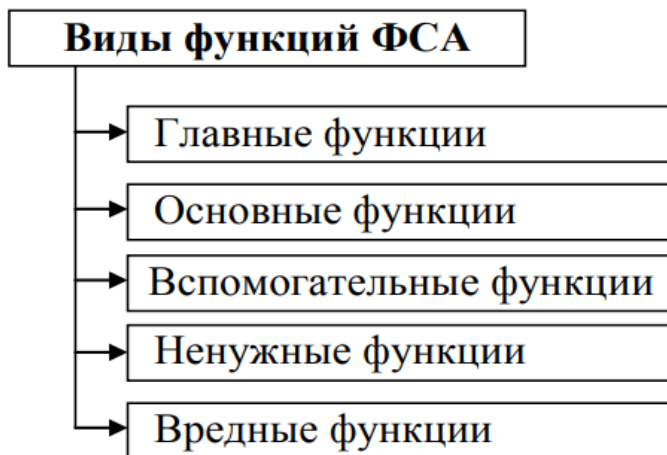


Рисунок 1 – Разновидности функций ФСА на предприятии [20, с.76]

Значимость функций проявляется по следующим направлениям:

- главные функции отражают действия, направленные на осуществление цели объекта, для непосредственного удовлетворения конкретных конечных потребностей;
- основные функции обеспечивают выполнение главной функции;
- вспомогательные функции помогают реализовывать основные функции и дополняют их;
- ненужные (лишние) функции вызывают в результате изменения назначение изделия, способствуют появлению других изделий, и выполняют аналогичные функции по изменению традиционных взглядов на назначение изделия и т.п. [20].

При определении функций следует придерживаться следующих правил:

- точность, т. е. формулировка должна отражать действительное содержание процесса (действия), для выполнения которого предназначен объект;
- краткость – наилучший вариант формулировки – два слова;
- полнота, т. е. учет всевозможных функций объекта.

В настоящее время в отечественной и зарубежной практике применяются три основные формы ФСА:

- в сфере производства (корректирующая форма), имеющая целью выявить, диспропорции между значимостью функций для потребителя и затратами на их обеспечение, определить и устранить излишние расходы при изготовлении продукции;

- в сфере проектирования (творческая форма), которая наряду с поиском оптимальных технических решений ориентирована на установление предельных нормативов затрат (расчетной себестоимости, лимитной цены) по изготовлению разрабатываемых приборов и устройств;

- в сфере применения (инверсная форма), имеющая целью нахождение наиболее эффективных условий использования рассматриваемых изделий.

ФСА основывается на предположении о том, что объектом исследования должны быть не сами продукты труда, а выполняемые ими функции, так как только они могут удовлетворять какую-либо общественную потребность. В отличие от предметного подхода, при котором существующая конструкция принимаются как нечто заданное и неизменное, а снижение затрат может являться результатом лишь его усовершенствования, при использовании функционального подхода объект рассматривается как средство для достижения определенной цели – реализации совокупности необходимых потребителю функций. Функциональный подход дает возможность проводить экономический анализ конструкций и технологии производства приборов и оборудования с точки зрения интересов потребителя [21].

Основные этапы проведения ФСА представлены на рисунке 2.

На подготовительном этапе уточняется объект анализа, после чего начинается информационный этап, который предполагает сбор информации об интересующем объекте, в том числе назначение, качество, технические характеристики, себестоимость. На аналитическом этапе проводится анализ ранее собранной информации, в результате чего выявляются функции продукта и затраты на их обеспечение. Исследовательский этап подразумевает оценку

идей по исключению несоответствий между выполняемой функцией и затратами на ее обеспечение. Заключительный этап – рекомендательный, по результатам которого отбираются решения наиболее подходящие для производства [22].

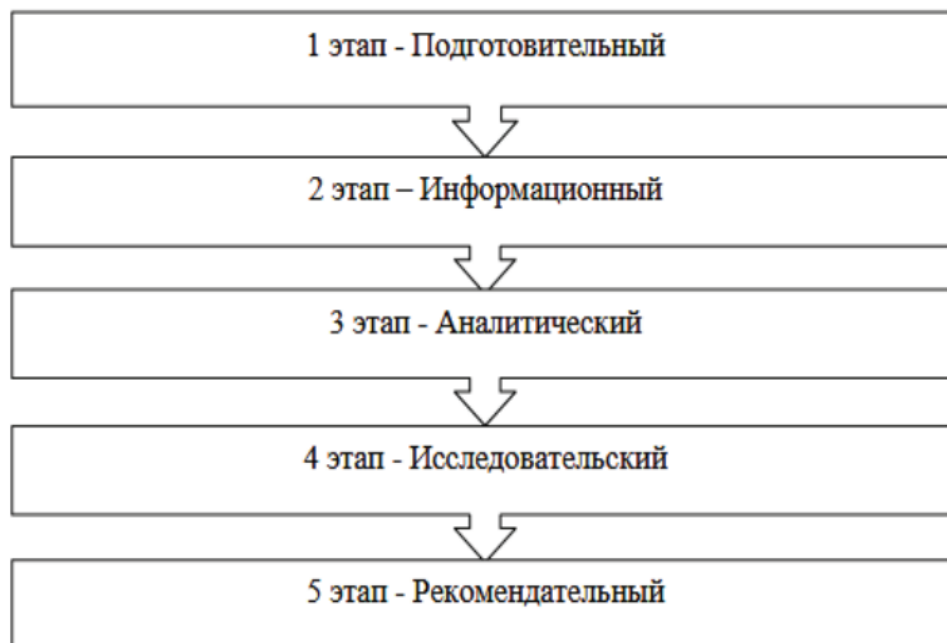


Рисунок 2 – Основные этапы проведения ФСА [22, с. 137]

Инструментарий функционально-стоимостного анализа применяется в различных сферах: в маркетинговой деятельности, при управленческих решениях, при оценке потребительских товаров, для целей бизнес-планирования, в управлении кадровыми процессами.

В нашем исследовании мы рассмотрим возможность применения функционально-стоимостного анализа при обосновании государственных закупок.

## **1.2 Система государственных закупок: основы, механизм реализации в бюджетном учреждении**

Важной статьей расходов бюджетных средств является обеспечение текущих нужд государства, то есть осуществление государственных закупок товаров, работ и услуг. Отсюда следует, что эффективность и результативность

госзакупок влияет на эффективный и результативный расход бюджетных средств, что очень значимо для государства.

Государственные закупки осуществляются бюджетными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями. Бюджетные учреждения считаются важными субъектами при любой системе хозяйствования и в любой модели государственного устройства. Они призваны обеспечивать удовлетворение целого ряда общественно значимых потребностей. Бюджетные учреждения обязаны осуществлять закупки в соответствии с требованиями 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 № 44-ФЗ), если такие закупки производятся за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и иных средств. В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о контрактной системе для государственных и муниципальных нужд бюджетные учреждения, осуществляющие закупки, являются заказчиками [23].

Однако бюджетное учреждение вправе руководствоваться Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», если осуществляет закупку (ч. 2 ст. 15 Закона 44-ФЗ):

- за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, и субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, если грантодатели не определили иные условия;
- за счет средств, полученных по завещанию, в качестве дара, в том числе пожертвования (благотворительного пожертвования);
- за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности;
- в целях привлечения третьих лиц для исполнения контракта, по которому бюджетное учреждение является исполнителем.

Для создания эффективной системы внутреннего контроля закупок каждому заказчику, осуществляющему закупочную деятельность в рамках Закона № 44-ФЗ, необходимо предпринять следующие действия:

- создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего;

- наделить контрактную службу (контрактного управляющего) дополнительными полномочиями: контроль исполнения документов планирования; контроль надлежащего и своевременного заключения контрактов; контроль надлежащего исполнения контрактов; контроль своевременности и полноты внесения сведений в реестр контрактов, и др.;

- закрепить за одним или несколькими руководящими работниками контрольные полномочия касающиеся закупок;

- принять локальный акт, регламентирующие закупочную деятельность (в том числе, функции и полномочия сотрудников и структурных подразделений по подготовке, согласованию и утверждению документов, связанных с закупками, а также жесткие сроки исполнения таких функций), например, Регламент закупочной деятельности;

- разработать типовые внутренние документы – документации, контракты, шаблоны техзаданий и др.;

- при наличии финансовых возможностей – автоматизировать закупочную деятельность посредством программного обеспечения (позволяет осуществлять сквозное отслеживание всех закупок) [15].

Закон № 44-ФЗ определяет закупку товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд как совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд [24].

Заказчик проводит закупку, используя конкурентные способы определения поставщиков, либо осуществляет закупки у единственного поставщика. Конкурентными способами определения поставщиков являются

конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.



Рисунок 3 – Способы определения поставщиков<sup>1</sup>

Некоторые способы пользуются большей популярностью и применяются в качестве основных, в то время как другие используются гораздо реже, в ряде особенных случаев. Самым распространенным способом определения поставщика является электронный аукцион.

Это связано, прежде всего, с тем, что электронный аукцион проводится в сравнительно короткие сроки и обеспечивает экономию бюджетных средств. Также преимуществом для процесса закупок является прозрачность и открытость, все поставщики имеют равные условия и права, правовой основой является честная конкуренция, исключающая неценовые методы ведения

<sup>1</sup> Составлено автором

борьбы, высокий уровень безопасности и защиты, применение средств электронной цифровой подписи [16].

Электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), указанной в извещении о проведении такого аукциона, в порядке, установленном статьей 68 Федерального закона № 44-ФЗ. Величина снижения НМЦК составляет от 0,5 % до 5 % начальной (максимальной) цены контракта.

По общему правилу победителем электронного аукциона признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта. Если несколько участников предложили одинаковую цену контракта, то места распределяются в порядке времени подачи заявок, начиная с ранее поступившей.

Аукцион можно признать несостоявшимся в следующих случаях:

- по окончании срока подачи заявок на участие в таком аукционе подана только одна заявка на участие в нем;
- аукционной комиссией принято решение о признании только одного участника закупки, подавшего заявку на участие в аукционе, его участником;
- в течение десяти минут после начала проведения аукциона ни один из его участников не подал предложение о цене контракта;
- аукционной комиссией принято решение о соответствии требованиям, установленным документацией об аукционе, только одной второй части заявки на участие в нем [39].

В экономической литературе выделяют следующие этапы процесса государственных закупок (рисунок 4):

- осознание необходимости закупки и описание ее потребностей и предмета;
- расчет натурального и стоимостного объема закупки;
- определение способа размещения заказа;
- планирование сроков закупки и ее стоимости;
- разработка базовых пакетов документов к процедурам закупок;

- проработка комплекса юридических и организационных вопросов [17].

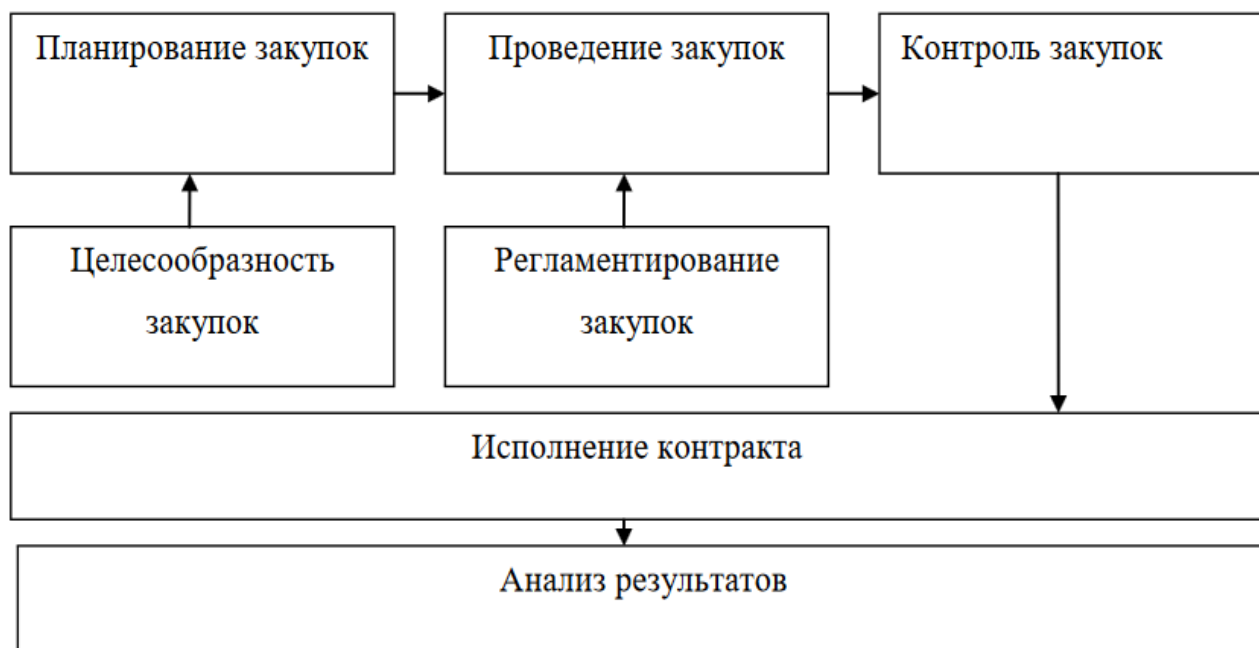


Рисунок 4 – Этапы механизма реализации системы закупок [17]

В первую очередь возникает потребность в товарах (работах, услугах) у какого-либо подразделения организации, которое является инициатором закупки. При наличии потребности в товарах (работах, услугах) инициатор формулирует данную потребность и оценивает возможности её удовлетворения без проведения закупки (например, за счёт имеющихся складских запасов, в рамках уже заключённых договоров с поставщиками и т.п.), тем самым определяя целесообразность закупки. В случае если удовлетворить потребность в товарах (работах, услугах) невозможно, инициатор доводит эту потребность до специалистов по закупкам с обоснованием потребности в закупке, указанием объёма и начальной (максимальной) цены закупаемой продукции, а также сроков закупки с целью включения данной закупки в план закупок на предстоящий закупочный период.

Этап планирования является первостепенным по значимости этапом работы заказчика в рамках контрактной системы. Допущенные при планировании ошибки и недочеты негативно сказываются не только на организации и эффективности закупочного процесса, но и влияют на осуществление деятельности заказчика в целом. В соответствии со статьей 16

Закона о контрактной системе планирование закупок осуществляется за счет формирования, утверждения и ведения планов-графиков. Основная задача такого плана – сформировать и предоставить поставщикам агрегированную информацию об объеме, способе торгов, стоимости планируемых государственных закупок в органах власти и т. д. [18]. План-график размещается в единой информационной системе (ЕИС), где поставщики могут отслеживать период проведения той или иной закупки, чтобы, опираясь на свои возможности, принять решение об участии или не участии в закупке.

План-график должен содержать:

- идентификационные коды закупок, определенные в соответствии со статьей 23 Закона 44-ФЗ;
- наименование объекта закупок;
- объем финансового обеспечения для осуществления закупок;
- сроки осуществления планируемых закупок;
- информация об обязательном общественном обсуждении закупок товара, работы или услуги в соответствии со статьей 20 Закона 44-ФЗ;
- иная информация, определенная порядком, предусмотренным пунктом 2 части 3 статьи 16 Закона 44-ФЗ [18].

Рассмотрим этап проведения закупки на примере электронного аукциона (таблица 1).

Таблица 1 – Этапы проведения электронного аукциона

Этап	Действия
1. Размещение извещения и аукционной документации	После составления документации, происходит заполнение заявки извещения на сайте <a href="http://torgi.midural.ru">http://torgi.midural.ru</a> , прикрепление документации, направление сформированного извещения в ЕИС, размещение извещения в ЕИС.

Продолжение таблицы 1

Этап	Действия
2. Работа с запросами на разъяснение аукционной документации	При возникновении у поставщиков вопросов по составленной документации на закупку, каждый из них имеет право не более трех раз отправить запрос на разъяснение положений документации. После получения такого запроса, подготавливается ответ и размещается в ЕИС.
3. Подача заявок на участие в электронном аукционе	С момента размещения извещения до даты и времени окончания срока подачи заявок на электронной площадке поставщики могут подавать заявки на участие в аукционе.
4. Рассмотрение первых частей заявок	В день окончания подачи заявок комиссия рассматривает поданные заявки, а именно сравнивает их с Описанием объекта закупки и требованиями документации, далее составляет протокол рассмотрения первых частей заявок. На следующий рабочий день протокол размещается на электронной торговой площадке.
5. Проведение электронного аукциона	Электронный аукцион проводится на электронной площадке в указанный с учетом части 3 статьи 68 Закона 44-ФЗ день. В течение 10 минут поставщики начинают предлагать цену контракта снижая начальную (максимальную) цену. Если в течение 10 минут не было подано ни одного предложения о более низкой цене контракта, аукцион завершается.

Окончание таблицы 1

Этап	Действия
6. Рассмотрение вторых частей заявок	В день проведения аукциона оператор электронной площадки направляет протокол проведения аукциона и вторые части заявок на участие, поданные участниками, а также предложения о цене контракта. Комиссия проверяет документы на соответствие требованиям документации и Закона не более 3 рабочих дней и составляет протокол рассмотрения вторых частей заявок. На следующий рабочий день протокол размещается на электронной торговой площадке.
7. Определение победителя электронного аукциона и заключение контракта	По результатам аукциона составляется проект контракта и размещается в ЕИС. Победитель подписывает проект контракта на электронной площадке и размещает его вместе с документом, подтверждающим предоставление обеспечения исполнения контракта. Далее контракт подписывает заказчик и с этого момента контракт считается заключенным.

Исполнение контракта состоит из комплекса мер, которые осуществляются после заключения контракта и направлены на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и Федеральным законом от 05.04.2013г. № 44-ФЗ, в том

числе приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги.

Для того чтобы избежать подачи заявок недобросовестными участниками, заказчику следует на этапе составления аукционной документации предусмотреть требования к участникам закупки (рисунок 5). А в проекте контракта – условия об исполнении работ с поэтапной приемкой и оплатой, штрафные санкции за ненадлежащее исполнение контракта, свое право расторгнуть контракт в одностороннем порядке [19].

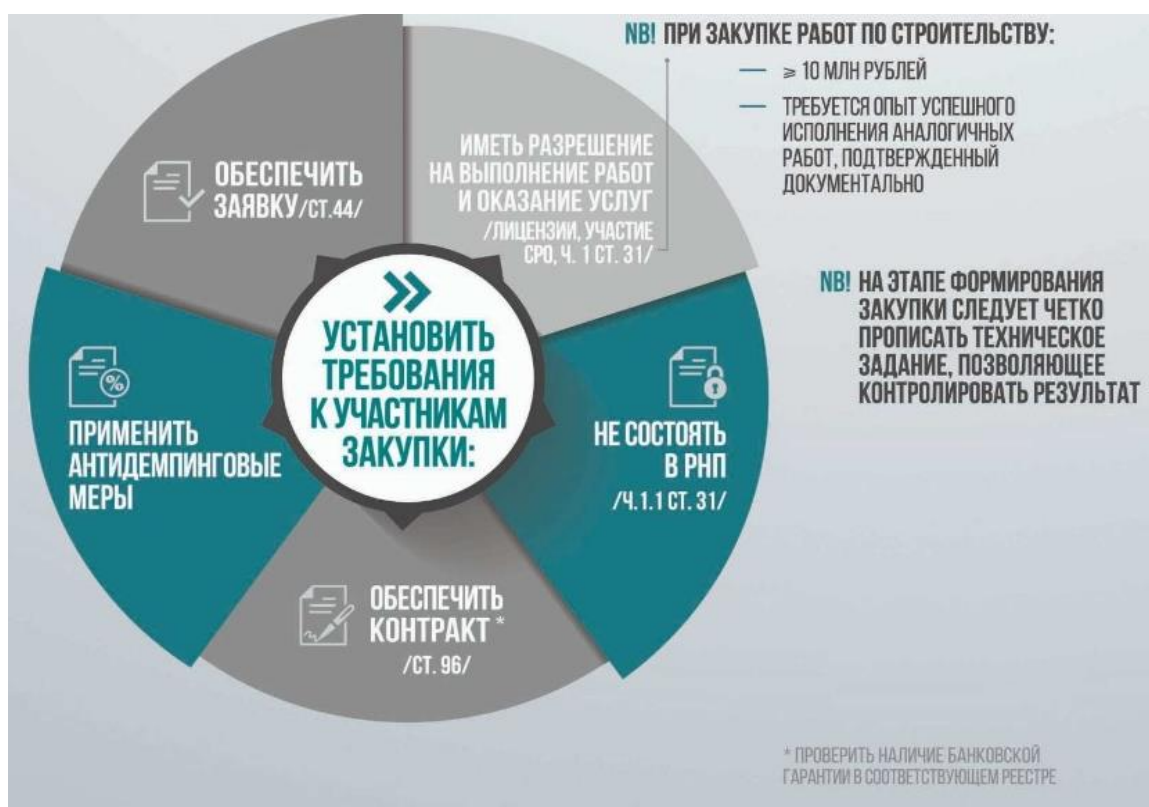


Рисунок 5 – Требования к участникам закупки [19]

Также в аукционной документации указываются требования к содержанию, составу заявки на участие в аукционе. Первая часть заявки на участие в электронном аукционе должна содержать:

- согласие участника электронного аукциона на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги на условиях, предусмотренных документацией и не подлежащих изменению;
- наименование страны происхождения товара;

- конкретные показатели товара, соответствующие значениям, установленным в документации об электронном аукционе, и указание на товарный знак (при наличии).

Вторая часть заявки на участие в настоящем аукционе должна содержать:

- наименование, фирменное наименование (при наличии), место нахождения (для юридического лица), почтовый адрес участника такого аукциона, фамилия, имя, отчество (при наличии), паспортные данные, место жительства (для физического лица), номер контактного телефона, идентификационный номер налогоплательщика участника аукциона или в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства аналог идентификационного номера налогоплательщика участника такого аукциона (для иностранного лица), идентификационный номер налогоплательщика (при наличии) учредителей, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа участника такого аукциона;

- решение об одобрении или о совершении крупной сделки либо копия данного решения в случае, если для участника аукциона заключаемый контракт или предоставление обеспечения заявки на участие в аукционе, обеспечения исполнения контракта является крупной сделкой;

- декларация о соответствии участника такого аукциона требованиям, установленным пунктами 3 - 9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе (указанная декларация предоставляется с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки);

- другие документы, необходимые для конкретной закупки (декларацию о принадлежности участника к субъектам малого предпринимательства или социально ориентированным некоммерческим организациям, копию действующего регистрационного удостоверения, копию действующей лицензии).

При осуществлении закупок к товарам, происходящим из иностранного государства, работам и услугам, соответственно выполняемым и оказываемым

иностранными лицами, применяется национальный режим. Указанный режим предусматривает, что закупки таких товаров, работ и услуг осуществляются заказчиками на равных условиях с товарами российского происхождения, работами и услугами, соответственно выполняемыми и оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами РФ. Механизмы обеспечения национального режима представлены на рисунке 6.

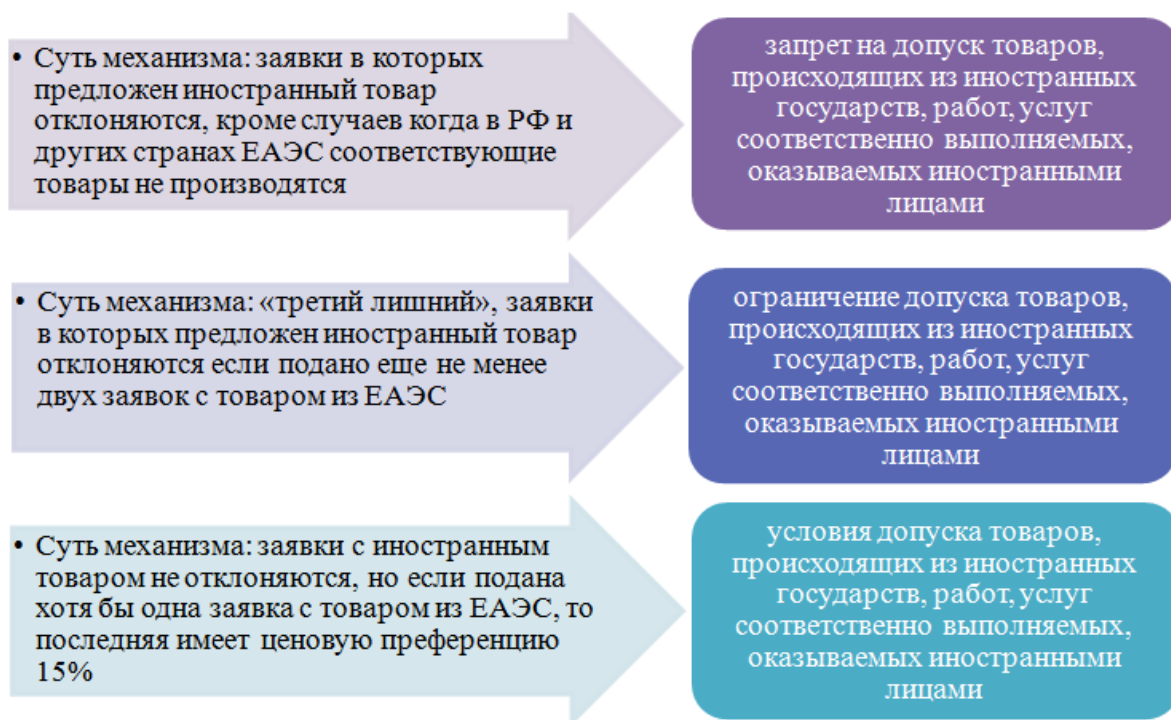


Рисунок 6 – Механизмы обеспечения национального режима [19]

Отрасль закупок является стратегической как по своему фактическому содержанию, так и по объему и значению для развития отечественной экономики: объем госзакупок в России оценивается в 25 трлн руб. Если к этому объему прибавить массив закупок государственных компаний и корпораций, являющихся ключевыми игроками российской экономики практически во всех ее нишах, то ясно, что сформирована прямая зависимость эффективности закупочной деятельности и развития нашей экономики в целом [25].

На наш взгляд, закупка является эффективной, когда она обеспечивает должный уровень качества по объективным ценам.

Государственные закупки товаров, работ, услуг нужно рассматривать с двух сторон: с позиции эффективности и результативности расходования бюджетных средств и со стороны обеспечения нужд определенного государственного заказчика. В первом случае внимание направляется на теоретические аспекты эффективности бюджетных расходов предназначенных для государственных и муниципальных закупок. Во втором случае — это деятельность конкретного заказчика. От профессиональных, грамотных действий государственного заказчика, зависят результаты деятельности юридического лица, будет ли прибыль, или убытки и их размер [26].

Если государственные и муниципальные нужды представляют собой потребности государства и муниципальных образований в товарах, работах и услугах, обеспечение государственных и муниципальных нужд представляет собой процесс удовлетворения таких потребностей, т.е. получение заказчиками в результате проведения закупок товаров, работ и услуг, необходимых им для реализации их функций и полномочий.

Из этого следует, что установленный результат обеспечения государственных и муниципальных нужд, достичь который стремятся заказчики при планировании и осуществлении закупок – это товары, работы и услуги, имеющие потребительскую ценность для государственного или муниципального заказчика, которые должны быть соответственно поставлены, выполнены и оказаны в результате проведения закупки. Наименее рационализированным звеном процесса осуществления закупок, регламентируемого действующим законодательством о контрактной системе, является процесс формирования государственными и муниципальными заказчиками своих потребностей: принятия заказчиками решения о том, какие именно товары, работы и услуги должны приобретаться и какими потребительскими характеристиками они должны обладать – другими словами, процесс установления результата обеспечения государственных и муниципальных нужд, подлежащего достижению в результате проведения закупок. Такая ситуация содержит в себе значительные риски неэффективного

использования бюджетных средств ввиду отсутствия механизма блокирования закупок, направленных на достижение неверно поставленных целей, либо на достижение верно поставленных целей с использованием не самых эффективных методов из числа существующих [27].

### **1.3 Существующие методы обоснования начальной (максимальной) цены и потребности заказчика. Возможность применения функционально-стоимостного анализа при обосновании закупки**

Начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) является стартовой ценой для конкурентных процедур закупок, осуществляемых государственным или муниципальным заказчиками. От расчета НМЦК зависит ряд основных факторов закупочной деятельности заказчика:

- заявки с предложением о цене выше, чем НМЦК подлежат отклонению;
- от размера НМЦК зависит выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- от НМЦК рассчитываются объемы обеспечения заявок и обеспечения исполнения контракта участников закупки;
- от НМЦК рассчитываются порядок и способ применения антидемпинговых мер при проведении конкурса и аукциона;
- до уровня НМЦК можно увеличить контракт с участником закупки – победителем на поставку товаров [34].

С учетом значимости НМЦК правильность ее расчета имеет огромное значение на всех стадиях процесса закупки и оказывает непосредственное влияние на достижение эффективности. Оптимальное значение НМЦК достигается при наличии баланса между реальной (рыночной) стоимостью товара, работы услуги и финансовым возможностям заказчика.

Для того, чтобы сформировать обоснование НМЦК, рекомендуется выполнить определенную последовательность действий (рисунок 7).

Действующее законодательство включает перечень методов, которые обязаны использовать заказчики для расчета и обоснования начальной

(максимальной) цены контракта. Перечень содержит следующие методы: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод. Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным при определении и обосновании НМЦК и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Использование иных методов допускается только в законодательно установленных случаях [35].

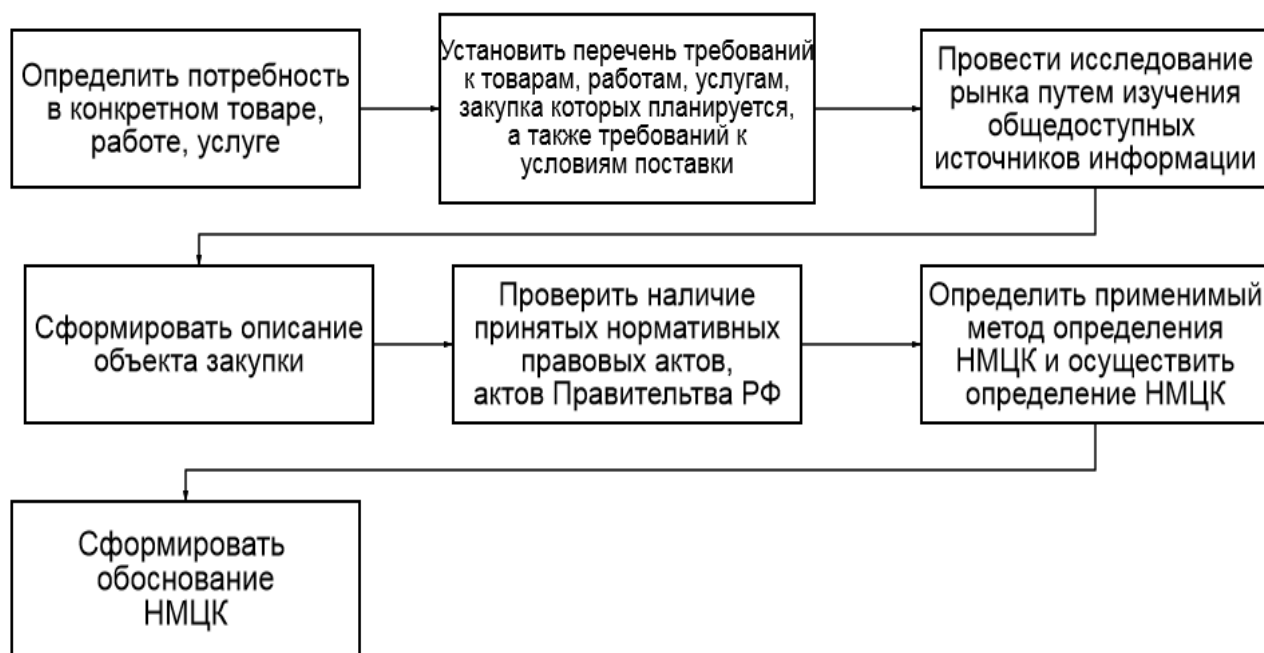


Рисунок 7 – Этапы подготовки к формированию НМЦК<sup>2</sup>

У каждого из методов есть свои ограничения использования, за исключением метода сопоставимых рыночных цен. Более подробные регламенты работы заказчиков определены в Методических рекомендациях [36]. При этом ч. 20.1 ст. 22 Закона о контрактной системе предусмотрено, что на региональном уровне могут быть приняты дополнительные рекомендации для заказчиков по обоснованию НМЦК. Таким образом, при обосновании НМЦК заказчики должны учитывать и соблюдать требования, в частности, регионального регулирования вопросов закупок [37].

<sup>2</sup> Составлено автором

А.А. Фомченко обращает внимание на трудности, возникающие в ходе применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка). Практика показывает, что государственные (муниципальные) заказчики имеют возможность злоупотреблять – достаточно часто, и это соответствует законодательным требованиям, для расчета цены контракта они опираются исключительно на информацию, полученную по запросам у поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [38]. На рисунке 8 показаны этапы обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен.



Рисунок 8 – Этапы обоснования НМЦК методом сопоставимых рыночных цен [39]

Не рекомендуется использовать для расчета НМЦК ценовую информацию:

- представленную лицами, сведения о которых внесены в реестр недобросовестных поставщиков;
- полученную из анонимных источников;
- содержащуюся в документах, полученных заказчиком по его запросам и не соответствующих требованиям, установленным заказчиком к содержанию таких документов;
- не содержащую расчет цен товаров, работ, услуг.

Таким образом, формирование НМЦК методом сопоставимых рыночных цен требует комплексного подхода к источникам информации и обработки

значительного объема информации. В то же время формальный или упрощенный подход к формированию НМЦК зачастую приводит к нарушениям, в том числе расчету цены, не соответствующей среднерыночной.

Процесс обоснования начальной (максимальной) цены контракта заключается в расчете указанной цены с приложением справочной информации и документов либо с указанием реквизитов документов, на основании которых сделан расчет. При этом в обосновании НМЦК, которое подлежит размещению в открытом доступе в сети Интернет, не указываются наименования организаций, представивших соответствующую информацию [40].

В законодательстве о контрактной системе установлены некоторые требования к описанию объекта закупки (техническому заданию), так как непосредственно от него зависит какой товар поставит победитель закупки, что приведет или не приведет к достижению установленной цели, а именно – удовлетворению государственных или муниципальных нужд. Неточное описание объекта закупки, неполное урегулирование того или иного аспекта, связанного с формированием технического задания в составе документации о закупке может привести к разным проблемам [41].

Согласно ст. 7 Федерального закона № 44-ФЗ государственные и муниципальные закупки должны осуществляться с применением ряда принципов, включая:

- принцип обеспечения конкуренции;
- принцип стимулирования инноваций;
- принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- принцип ответственности за эффективность осуществления закупок.

При этом одной из ключевых задач государственной политики в данной области является формирование и внедрение механизмов, обеспечивающих сбалансированную реализацию одновременно всех вышеперечисленных принципов. Одним из таких механизмов являются правила описания объекта закупки [42].

Описание закупки должно быть объективным и содержать указание на функциональные, технические и качественные характеристики объекта закупки; таковые должны включать в свой состав: спецификации, планы, чертежи, требования, в том числе в отношении методов испытаний. Принимая решение о формулировании того или иного описания закупки, заказчик вправе установить требования к приобретаемой продукции, максимально удовлетворяющей его потребности, но при этом недопустимо установление требований, которые носят не объективный характер и влекут за собой ограничение количества участников проводимых конкурсных процедур.

Также существует требование, что в описание объекта закупки нельзя включать указания в отношении товарных знаков, патентов, знаков обслуживания, фирменных наименований, полезных моделей, промышленных образцов, наименований мест происхождения товара или наименования производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, исключая случаи отсутствия иного способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки [43].

Следовательно, оптимальным является принятие такого решения со стороны заказчика, согласно которому объект закупки должен четко отражать индивидуальные требования заказчика, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые ему необходимы, в конце концов соответствуют их потребностям, но, с другой стороны, не приведет к любому допущению необоснованного сужения количества участников закупки [44].

При составлении описания объекта закупки применяются определенные в соответствии с законодательством РФ показатели, требования, условные обозначения и терминология, предусмотренные также документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о

стандартизации. В ином случае документация о закупке должна содержать обоснование необходимости применения других показателей, требований, обозначений и терминологии.

Корректное описание объекта закупки (техническое задание) – это уже половина успеха закупочной процедуры. И если на первых порах реализации контрактной системы заказчикам достаточно было знать и соблюдать требования ст. 33 Закона № 44-ФЗ, то в дальнейшем у них появились дополнительные ограничения, связанные с допустимостью указания тех или иных характеристик в отношении объекта закупки. В частности, с 2016 г. были введены закупочные нормативные акты, разрабатываемые и принимаемые в соответствии со ст. 19 Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которыми для заказчиков определяются и устанавливаются требования к отдельным видам закупаемых товаров, работ, услуг (далее - ТРУ). С января 2018 г. активно началась работа по каталогизации закупаемых ТРУ. При описании объекта закупки, включенного в КТРУ, отправной точкой будет являться информация, указанная в КТРУ. Поскольку каталожной информации в отношении описания ТРУ заказчику может быть недостаточно, он имеет право установить дополнительные потребительские свойства и использовать дополнительную информацию [45].

Существует несколько вариантов описания объекта закупки (с учетом нормативного регулирования и требований к порядку описания):

- на данный вид продукции нет закупочных нормативов, и продукция не включена в каталог ТРУ;
- на данный вид продукции распространяются закупочные нормативы;
- закупаемый вид продукции включен в КТРУ;
- закупаемый вид продукции включен в КТРУ, но при этом последний не содержит описания ТРУ;
- на закупаемый вид продукции распространяются закупочные нормативы, и продукция включена в КТРУ, и при этом установленные требования дополняют друг друга;

- на закупаемый вид продукции распространяются закупочные нормативы, и продукция включена в КТРУ, и при этом установленные требования противоречат друг другу.

Во всех представленных выше вариантах базой для формирования технического задания всегда является ст. 33 Закона № 44-ФЗ, а далее, в зависимости от степени зарегулированности, возможна вариативная часть.

На рисунке 9 представлены правила, которыми необходимо руководствоваться при описании объекта закупки.

Алгоритм подготовки описания объекта закупки следующий:

- определить потребность заказчика в объекте закупки, в т.ч. проверить наличие остатков товара на складе, наличие действующих гарантийных обязательств в отношении объекта закупки (отдельной строкой) в плане-графике размещения заказа;

- проверить наличие объекта закупки (отдельной строкой) в плане-графике размещения заказа;

- подобрать коды продукции по классификатору;

- изучить рынок данной продукции;

- скорректировать (при необходимости) способ закупки, применение преимуществ и (или) ограничений;

- проверить наличие типовых контрактов, типовых условий контрактов;

- на основе законодательства определить документы, которые должны быть предоставлены участником закупки в составе заявки и (или) в ходе исполнения контракта;

- учесть требования энергоэффективности (Постановление Правительства РФ от 31.12.2009 № 1221)

- раскрыть обязательные по ст. 33 Закона пункты описания объекта закупки;

- определить какие сведения о товаре, работе, услуге участник закупки должен раскрыть в своей заявке.



Рисунок 9 – Правила при описании объекта закупки<sup>3</sup>

Техническое задание должно содержать настолько подробную информацию, насколько это необходимо участнику закупки для понимания предмета контракта, объема и условий оказываемых услуг. Ведь именно с помощью него участники принимают для себя решение о возможности (или невозможности) в будущем исполнить контракт и о стоимостном пороге рентабельности для участника данной процедуры закупки.

При составлении технического задания заказчику следует руководствоваться принципами определенности и разумности детализации. Принцип определенности предусматривает установление четких требований к качественным и функциональным характеристикам, точное описание оказываемых услуг (перечень и наименование) и результата оказания услуг. Принцип разумности детализации требований означает то, что детализация требований при описании предмета закупки должна быть на уровне действительных потребностей заказчика – не больше и не меньше. Детализация

<sup>3</sup> Составлено автором

требований к предмету закупки сверх необходимости приводит к увеличению стоимости закупки, уменьшению количества участников закупки, повышает риски обжалования участниками положений документации [46].

Государственные закупки товаров, работ, услуг следует рассматривать в двух аспектах: с позиции эффективности и результативности расходования бюджетных средств и со стороны обеспечения нужд конкретного государственного заказчика. В первом случае особое внимание уделяется теоретическим аспектам эффективности бюджетных расходов предназначенных для государственных и муниципальных закупок. Во втором случае – это деятельность конкретного заказчика. От профессиональных, грамотных действий государственного заказчика, зависят результаты деятельности юридического лица, будет ли прибыль, или убытки и их размер [26].

Существует ряд проблем, связанных с обоснованием начальной максимальной цены и потребности заказчика. По нашему мнению, используя инструментарий функционально-стоимостного анализа, мы сможем уменьшить данные проблемы, ведь от того, насколько ответственно, обоснованно и внимательно заказчик устанавливает все требования и показатели, в большой степени зависят итоги аукционов и последующее исполнение контрактов.

Как говорилось ранее, объектом исследования функционально-стоимостного анализа являются функции товара, услуги, процесса и их составляющих. Основное преимущество данного анализа заключается в том, что он дает возможность не только сформировать истинное представление о предмете исследования, его функциях, потребительских свойствах, но и предложить конкретные, многовариантные пути достижения оптимального соотношения между качеством и затратами на функционирование исследуемого объекта.

Если заказчику в большей степени важны функции, которые будет выполнять объект закупки, он может применять элементы функционально-стоимостного анализа при определении НМЦК и описании объекта закупки.

При подготовке технического задания формируется функциональная модель изделия и производится ее оценка, определяются допустимые пределы затрат по функциям с учетом их значимости.

## **2 АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА И ПРОБЛЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

### **2.1 Отечественный и зарубежный опыт функционирования и развития системы государственных закупок**

Перед экономической политикой России, как и всех других стран, стоит задача поддержки экономики. Из числа инструментов решения этой задачи существенную роль играют бюджетные расходы и расходы контролируемых государством компаний. Эти расходы достигают величины, равной трети ВВП России (что в два раза больше аналогичного показателя для стран ОЭСР). Из контролируемых государством расходов третья часть, больше восьми триллионов по итогам 2019г., составляют расходы распорядителей государственного бюджета, и две трети, свыше двадцати трех триллионов, – компаний, находящихся под контролем (на основе собственности и/или инструментов регулирования) государства. Действие этих расходов на текущие и долгосрочные экономические показатели – результат нескольких направлений экономической политики. Это бюджетная политика, которая определяет величину и структуру расходов. Это промышленная политика, определяющая целевые сектора, поддержка которых должна увеличить производительность использования ресурсов. Также это и политика регламентации закупок, устанавливающая правила расходования выделенных средств государственного бюджета и бюджетов компаний, находящихся под контролем государства. В краткосрочном периоде политика регламентации закупок способна как укреплять, так и ослаблять политику стимулирования расходов. На сегодняшний день, когда на фоне мировой рецессии из-за распространения коронавируса стимулы частных инвесторов наиболее слабы, а необходимость государственной помощи очень велика, растёт и влияние государственных закупок на экономику, и роль правил регламентированных закупок. Масштабы подлежащих регламентации закупок в России делают их правила важным фактором долгосрочной динамики производительности

ресурсов. На конкурентном рынке отбор продавцов с большей производительностью совершается в результате самостоятельных решений покупателей. На рынке, где покупателем является государство, решение этой задачи должны обеспечить правила и регламенты закупок. Вот почему законодательство, регламентирующее закупки распорядителей бюджета и контролируемых государством компаний (законы 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и 223-ФЗ от 18 июля 2011 года «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц») на протяжении последних двадцати лет привлекает внимание экспертов. Продолжается критика существующей системы и разработка рекомендаций по улучшению некоторых ее частей.

Осуществление государственных (муниципальных) закупок напрямую связано с движением денежных потоков, преимущественно внутри государства. Посредством государственного (муниципального) заказа осуществляется перераспределение денежных средств, с одной стороны, способствующее выполнению в первую очередь социальных функций государства, с другой стороны, направленное на получение прибыли хозяйствующими субъектами. В рамках финансовой системы государственные (муниципальные) закупки являются составляющей государственных (муниципальных) финансов, однако государственные (муниципальные) закупки неразрывно связаны и с финансами хозяйствующих субъектов (предприятий), представляя собой своего рода связующее звено между бизнесом и государством. Государственный (муниципальный) заказ непосредственно участвует в функционировании финансовой системы государства и выполняет также перераспределительную функцию.

Идея использования государственного заказа для обеспечения стабилизации экономики активно воплощается на Западе: Германии, Бельгии, Италии, США и др. Во многих странах государство выступает важнейшим участником закупок продукции. Например, в США доля государственных

закупок составляет около 15 % национального бюджета (примерно 500 млрд долларов в год). Еще выше эта доля в социально ориентированной экономике Германии, Франции. В странах с переходной экономикой часть государственных закупок в национальном бюджете доходит до 50 %. Для обеспечения государственных нужд за рубежом применяются технологии управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов (контрактные системы). Национальным контрактным системам присуще широкое применение методик планирования обеспечения государственных нужд, мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов, процедур оценки результатов исполнения государственных контрактов, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами. Во многих странах имеются специально уполномоченные органы власти, составляющие основу национальных контрактных систем. Перечень функций национальных контрактных систем различных стран представлен в таблице 2 [47].

Таблица 2 – Перечень функций национальных контрактных систем [47]

Страна	Планирование обеспечения государственных нужд	Библиотека типовых контрактов	Регламентация и методическое обеспечение исполнения государственных контрактов	Оценка и управление рисками	Контроль исполнения контрактов	Оценка результатов контрактов
США	+	+	+	+	+	+
Великобритания	+	+	+	+	+	+
Норвегия	–	–	–	+	–	–
Австралия	+	+	–	–	+	–
Сингапур	+	–	–	–	+	+

## Окончание таблицы 2

Страна	Планирование обеспечения государственных нужд	Библиотека типовых контрактов	Регламентация и методическое обеспечение исполнения государственных контрактов	Оценка и управление рисками	Контроль исполнения контрактов	Оценка результатов контрактов
Новая Зеландия	+	+	–	–	+ / –	–
Саудовская Аравия	–	–	–	–	+	+
Тайвань	+	–	–	–	+	+

Анализ данных, предложенных в таблице 1, показывает, что практически во всех государствах, включенных в исследование, реализуются элементы управления процессом обеспечения государственных нужд. В некоторых странах, таких как США и Великобритания, сформированы целостные национальные контрактные системы, содержащие механизмы управления жизненным циклом государственного заказа (планирование – размещение – исполнение). В странах Европейского союза детально регламентированы процедуры размещения государственного заказа. Эти правила носят обязательный характер для исполнения всеми странами – членами ЕС.

Одной из первых стран, чей опыт организации системы всего закупочного процесса отчасти применен при формировании Федеральной контрактной системы Российской Федерации, в том числе, в части планирования, является США. Опыт США показывает, что установление взаимосвязей между государством и частным бизнесом на основе ФКС способствует развитию государственного рынка и экономики в целом. В США системой закупок является Федеральная контрактная система, она применяется уже около 90 лет. Федеральная контрактная система США регулируется закрепленными на федеральном уровне правилами планирования, размещения

и исполнения государственного заказа, что называется Federal Acquisitions Regulations (далее – FAR). Этот свод содержит более 1000 страниц, включающих 53 раздела, детально регламентирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа и каждый этап отдельно. Данная система законодательного регулирования сферы государственных закупок отчасти схожа с действующей системой закупочного законодательства Российской Федерации, которая, помимо основополагающего Федерального закона № 44-ФЗ, содержит огромное количество различных документов, регламентирующих все аспекты сферы государственных закупок. В ФКС США система планирования делится на 2 этапа: составление прогноза закупок и составление индивидуального плана закупки. Данные документы составляют все государственные заказчики в США. Прогноз закупок является аналогом плана-графика закупки товаров, работ, услуг. Аналогичные планы-графики сегодня составляют Заказчики в РФ. Основной функцией такого прогноза является составление и раскрытие сводной информации об объеме планируемых госзакупок. Индивидуальный план закупки представляет собой детальный план проведения государственной закупки. Можно сделать вывод о том, что американская система индивидуального планирования формирует каждую будущую закупку по этапам, начиная с момента возникновения потребности в товарах, работах или услугах до момента заключения контракта и его исполнения. Для сведения данных о планировании закупок в США применяются многоуровневые электронные таблицы, которые доступны неограниченному кругу лиц. Процесс составления и передачи прогнозных планов в системе предварительного планирования обеспечивается специальными информационными ресурсами, главным из которых является федеральный портал FAAPS – Прогнозная система предварительных планов закупок. Эта система содержит информацию о планах государственных закупок за большой промежуток времени до непосредственно проведения закупки. По каждой позиции содержится исчерпывающая информация, включающая данные о государственном органе, инициирующем закупку, сведений о цене,

форме контракта и месте осуществления условий такого контракта. В российской практике государственных закупок аналогичный уровень прозрачности обеспечивается посредством внедрения системы планирования, включающей планирование и нормирование и размещением широкого круга информации, отражающей закупочный процесс в единой информационной системе. До 31 декабря 2015 года, планы-графики размещались на официальном сайте госзакупок, едином для всех заказчиков и поставщиков по всей стране. Правительством Российской Федерации были определены: форма составления плана-графика закупок, единые правила заполнения данной формы, порядок и сроки размещения его на официальном сайте. Главная задача такого плана-графика – обеспечение возможности предоставления потенциальным поставщикам детальной информации о предмете планируемых закупок, количестве и стоимости данных закупок и подобной информации. Таким образом поставщики получают общее представление о спросе, потребности в том или ином товаре, работе, услуге. Это позволяет потенциальным поставщикам прогнозировать объемы производства товаров, работ, услуг, возможной сезонности поставок, выполнения работ, оказания услуг, прогнозировать распределителями бюджетных средств их распределения. С 2016 года план-график размещается в ЕИС, в структурированном виде, на сайте: [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru). Структурированный вид представляет собой форму, аналогичную действовавшей ранее, но отличается от нее тем, что заполняется непосредственно на сайте (в ЕИС). Затем, при размещении нужной закупки, функционал сайта дает возможность разместить информацию только при условии связи данной закупки с аналогичной позицией, отраженной в плане-графике.

Свод правил государственных закупок (FAR), представляющий собой результат кодификации законодательства США о государственных закупках, детально регламентирует весь процесс закупок от общих принципов до типовых форм контракта. Нормирование в данном акте считается начальным

этапом процесса закупки, которому посвящен значительный по объему раздел 7.

Следует обратить внимание на ст. 7.102 FAR. Фактически нормирование в рамках FAR – процесс, результатом которого должен стать выбор конкретной типовой формы контракта. Указанная цель неразрывно связана с использованием библиотеки контрактов, являющейся одним из основных достижением FAR, так как позволяет максимально снизить административное усмотрение должностного лица при составлении условий контракта. Данная направленность процесса нормирования государственных закупок как регламентированного процесса выбора определенного договорного типа представляется существенным достижением американского законодателя в области установления недискриминационного доступа к государственным закупкам.

Еще одной отличительной особенностью Федеральной контрактной системы США, является разветвленная организационно-функциональная структура с единым центром, в виде офиса государственных закупок США, учрежденного в 1974 году и являющегося структурным подразделением Административно-бюджетного управления США. Данный орган, являясь центральным, координирует всю работу Федеральной контрактной системы. В полномочия данного органа входит осуществление функций по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственных закупок. Централизация такого рода способствует усилению контроля за процедурами осуществления государственных закупок. Обобщая американский опыт планирования закупочной деятельности, можно констатировать, что планирование закупок в США представляет собой сложную многоуровневую систему, интегрированную в бюджетный процесс и направленную на обеспечение эффективности, открытости и прозрачности государственных закупок. Так же, представляется возможным говорить о различия между рассматриваемой ФКС США и российской закупочной системой, несмотря на

то, что ФКС США являлась своего рода прототипом при формировании отечественной ФКС.

Говоря о возможностях применения американского опыта для развития российской контрактной системы, необходимо отметить, что данный опыт, несомненно, уже рассматривался законодателем при разработке Закона о контрактной системе и во многих аспектах был применен. Например, сам термин «контрактная система» происходит из американской правовой системы. Уже из приведенного описания порядка планирования государственных закупок в России и США можно заметить многие примеры заимствования, в том числе сам институт нормирования.

Российская система закупок в соответствии с 44-ФЗ учитывает, на первый взгляд, широкое разнообразие способов закупок – стоящая особняком закупка у единственного поставщика, аукцион и конкурс (открытые и закрытые), а также запрос котировок и запрос предложений как варианты открытых процедур. Распоряжением Правительства РФ определен перечень товаров, приобретение которых может проводиться только с помощью аукциона. Но дополнительно закон о контрактной системе и правила оценки заявок (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085) таковы, что подталкивают к выбору конкретного типа процедуры – открытого аукциона (в последние годы – в электронной форме), доля которого растёт.

Охарактеризовать особенности действующих в России процедур можно только на основе сопоставления их с какими-то другими. Сделаем это для европейских правил регламентации закупок. Способы закупок в Европейском Союзе делятся на открытые процедуры, или процедуры без ограничений участия (*open procedures*), процедуры с ограничением участия (*restricted procedures*), конкурентные переговоры (*competitive negotiated procedure*), конкурентный диалог – чаще переводится как «конкурентные переговоры», но практически демонстрирует некоторые отличия в качестве специального типа процедуры (*competitive dialogue*), - инновационное сотрудничество/партнерство

(innovation partnership), конкуренция идей (design contest). Приведенный список не является исчерпывающим. Обращают на себя внимание несколько обстоятельств. Первое. Существуют процедуры в рамках ЕС специально предназначенные для выбора поставщика в том случае, когда характеристики объекта будущих закупок неизвестны. В разной степени эту задачу выполняют конкурентные переговоры, конкурентный диалог, конкуренция идей и инновационное партнёрство. Немаловажно, что таких процедур несколько, они различаются как минимум тем моментом, когда закупающий орган завершает переговоры с потенциальными поставщиками. Доля подобного рода процедур в числе объявленных конкурсов невелика – от 75 до 80% объявленных конкурсов используют процедуру без ограничения участия, около 10% – процедуру с ограничением участия, и около 10% распределено среди остальных процедур, предполагающих переговоры. Второе. Европейские правила в большинстве случаев не ограничивают возможность применения разных процедур для закупок ни по типу закупаемого товара, работ или услуг, ни по объему контракта [48].

Некоторые страны ЕС предоставляют преференции местным поставщикам и подрядчикам при государственных закупках. Также в части стран доля государственного заказа отводится для малого бизнеса и других категорий поставщиков. Иногда, с этой же целью, крупные лоты специально дробят на более мелкие.

Достаточно большим опытом организации госзакупок из числа наиболее развитых стран Евросоюза обладает Германия. Существующая в Германии система контроля за процедурами государственных закупок отвечает требованиям ЕС, но имеет особую специфику, включая в себя две инстанции: апелляционную – в форме независимого учреждения и судебную – в форме судебного органа. Нововведение в виде возможности оспаривать размещение государственного заказа в суде стало в Германии успешным. Постановления, выносимые обеими инстанциями, публикуются в открытом доступе и служат для развития и последующего усовершенствования государственных закупок.

Кроме того, в Германии давно и успешно существует общественная организация экспертов и ученых «Форум госзаказа», которые обмениваются мнениями, формируют общественное отношение к новым явлениям в сфере государственных закупок. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок

Рассмотрим систему государственных закупок в Японии. На сегодняшний день законодательные нормы Японии, отвечающие за проведение государственных закупок, опираются на нормы Всемирной торговой организации. Но по части позиций, например, по строительным работам, медицине и сфере IT Япония взяла те обязательства, которые выходят за пределы данной организации.

Все условия допуска отечественных и иностранных компаний к процессу муниципальных и государственных закупок в Японии регламентируются следующими нормативно-правовыми актами:

- Закон о местном самоуправлении (Local Autonomy Law) от 17.04.1947 с последними изменениями от 18.05.2007;

- Приказ Министерства финансов о специальных процедурах для правительственных закупок или определенных услуг (Ministerial Ordinance Stipulating Special Procedures for Government Procurement of products or Specified Services) от 18.11.1980;

- Приказ Кабинета о специальных процедурах правительственных закупок продукции или определенных услуг;

- Императорский указ о бюджете, обслуживании счетов и регулировании деятельности по обслуживанию счетов (The Budget, Settlement of Account and Accounting Regulations) от 30.04.1947.

Важнейшим условием допуска к тендерным процедурам в данной стране является наличие статуса «квалифицированного поставщика». Квалификация поставщика товаров или услуг должна быть подтверждена специальными уполномоченными на то государственными органами. На получение и подтверждение данного статуса влияют такие показатели, как: собственный

капитал фирмы, величина оборотных средств, численность персонала, цена оборудования, примерный уровень продаж в год, опыт и время, в течение которого субъект государственной закупки занимается бизнесом. Здесь напрашивается вопрос о коррупционной составляющей: насколько прозрачные подобные процедуры и не создает ли это поле для коррупционных махинаций в государственных органах Японии?

Сегодня выделяют три вида тендеров в системе государственных закупок Японии:

- открытые. Это значит, что заинтересованная фирма публично заявляет о желании произвести закупки и приглашает к участию в тендере поставщиков, имеющих статус «Квалифицированный». Как правило, в этом случае контракт заключается с тем, кто предложил наименьшую цену.

- выборочные. Желаящая фирма публично сообщает о намерении стартовать прием заявок к участию в тендере. По итогам скрининга заявок выбираются поставщики, которые, по оценкам желаемой фирмы, способны реализовать предстоящий контракт.

- лимитированные (единоличные) тендеры. Подобные тендеры проводят закрытые учреждения, деятельность которых публично не афишируется. Обычно заказчиками здесь выступают учреждения, работающие с государственной тайной, лаборатории, тюрьмы, а также ведомства, деятельность которых требует реализации контракта на территории иностранного государства. В данном случае проведение конкурса не требуется: организации сами вправе выбрать себе фирму.

Органом, контролирующим процесс отбора заявок и определение победителей тендеров, является управление организации государственных закупок (The Office of Government Procurement Review) Администрации кабинета министров по имеющемуся соглашению в рамках ВТО.

Законодательство страны не запрещает иностранным поставщикам принимать участие в закупках и не ставит жестких преференций японским

товарам. А значит, можно сказать о функционировании института равного доступа к тендерам как у местных компаний, так и у зарубежных фирм.

Таким образом, можно сформулировать следующие ключевые особенности процесса государственных закупок в Японии:

- многолетние законодательные институты, регулирующие сферу оказывают позитивное влияние на ее развитие. Отсутствие резкой смены законов и режима власти, по мнению автора, только совершенствуют тот или иной процесс;

- приобретение и подтверждение статуса «квалифицированного» поставщика может провоцировать почву для коррупционных преступлений;

- исходя из многообразия видов тендеров и их особенностей, можно сделать вывод, что к закупкам могут быть допущены фирмы и не имеющие статус «квалифицированного поставщика» (в случаях, когда организация самостоятельно определяет поставщиков без конкурса);

- при ситуации, когда организация вправе самостоятельно определить поставщика без конкурса, возможны случаи участия в закупках фирм, аффилированных с организацией.

Отметим, что торги по госзаказам в Японии имеют ряд достоинств:

- государственные учреждения часто платят выше рыночной цены на товары и услуги;

- есть огромное количество публичных объявлений о тендерах каждый год (более 1,35 млн. в 2014 году);

- существует низкий риск неплатежей со стороны государственных органов;

- это может быть хорошим пиаром для компании, включая преимущества квалификационного отбора;

- в большинстве конкурсов не делают различий между большими и малыми компаниями, существуют равные условия;

- используются только три процедуры: открытых торгов (для всех квалифицированных участников), селективных торгов (только небольшое

число поставщиков может участвовать в таких торгах исходя из характера и цели договора), ограниченных торгов с одной тендерной процедурой (для единственного поставщика при соблюдении закона) [49].

Значительная часть системы регламентированных закупок работает вхолостую. Российская Федерация лидирует по количеству электронных аукционов. В 2019 г. для организации закупок по 44-ФЗ было проведено более 2 млн. электронных аукционов – что более чем в десять раз превышает число всех конкурентных процедур всех стран-членов Европейского Союза, прошедших через систему, аналогичной российской Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). Среди конкурентных закупок, из числа которых большую часть занимает электронный аукцион, свыше половины признано несостоявшимися. Согласно оценкам группы Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ (ИАПР НИУ ВШЭ) для организации электронного аукциона госзаказчику потребуется около 9 тыс. руб. Один миллион несостоявшихся электронных аукционов – это избыточные издержки распорядителей государственного бюджета на сумму 9 млрд. руб. Данная сумма равна приблизительно половине консолидированного бюджета Республики Калмыкия и трети консолидированного бюджета таких субъектов федерации, как Республика Адыгея, Республика Ингушетия или Республика Алтай [48].

Процедура организации закупочной деятельности для государственных нужд в Российской Федерации является относительно новой и претерпевает изменения. В настоящее время Федеральный закон № 44-ФЗ очерчивает только общие подходы к реализации данной деятельности, остальные детальные регуляторы должны быть сформированы регионами самостоятельно, исходя из собственной специфики.

Свердловская область считается одним из наиболее развитых регионов в России. Богатая промышленность, разветвленная инфраструктура, наличие инвестиций в регионе – эти составляющие дают возможность занимать лидирующие позиции по социально-экономическому положению среди

субъектов. С целью поддержания экономической эффективности органы власти Свердловской области реализуют различные направления политики, в том числе политику государственных закупок, которые могут достигать 25 % бюджета области.

Для реализации системы закупок в Свердловском регионе принята государственная программа «Совершенствование механизмов осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд Свердловской области до 2024 года». В ней утверждаются главные цели и задачи, а основным приоритетом государственных закупок является эффективное расходование бюджетных средств [58]. Органом, реализующим настоящую государственную программу, назначен Департамент государственных закупок Свердловской области.

Задача развития системы государственных закупок является одной из приоритетных в современных условиях экономики, поскольку ее направлением является обеспечение выполнения поставленных национальных целей в области научно-технологического и социально-экономического прорыва страны, позволит России войти в число пяти крупнейших мировых экономик с достижением экономического роста, превышающего мировые темпы роста. Поскольку в системе государственных и муниципальных закупок концентрируется существенная доля ресурсов, что оказывает влияние на реализацию государственных стратегических планов.

Издержки должны уравниваться выигрышами. Проведенные закупки должны обеспечивать экономию денежных средств. Показатель экономии в закупках по существующей методике рассчитывается как разность между начальной максимальной ценой контракта (НМЦК) и ценой, по которой контракт был фактически заключен. В разрезе всех закупок доля экономии в сумме контрактов, заключенных по закону 44-ФЗ в 2019 г., составила около 4%. Доверие этим оценкам напрямую зависит от доверия абсолютной обоснованности НМЦК. Мы должны быть уверены, что НМЦК представляет именно ту цену, за которую можно было бы приобрести товар при отсутствии

конкурентных процедур. Многие эксперты сомневаются в правильности обоснования НМЦК в большинстве контрактов. Сопоставление цен поставок с розничными ценами приводит к несколько более печальным результатам.

## **2.2. Проблемы, возникающие при подготовке и осуществлении государственных закупок бюджетными организациями**

Осуществление закупок бюджетными учреждениями происходит за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 15 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ. Поэтому большое внимание уделяется эффективному использованию бюджетных средств.

Как показывает практика, государственные бюджетные учреждения имеют, в основном, следующие источники финансового обеспечения:

- субсидия на госзадание;
- приносящая доход деятельность;
- субсидия на иные цели (на осуществление капитальных вложений, уплату налогов и другие).

Согласно данным таблицы 2, за 2019 год 54% планов-графиков с общим финансовым объемом 2,3 трлн рублей (31%) размещены бюджетными учреждениями. Это говорит об их преобладающем количестве, следовательно, проведение эффективных закупок в данных учреждениях играет большую роль.

По данным единой информационной системы в 2019 году:

- 40 % (1,2 млн) закупок общим объемом 2,5 трлн рублей (26%) были признаны состоявшимися (определен победитель). В сравнении с 2018 годом доля состоявшихся закупок увеличилась на 4%;

- 40% (1,2 млн) закупок общим объемом 5,8 трлн рублей (61%) были признаны несостоявшимися, из них в 77% случаев (938 тыс. закупок общим объемом 4,7 трлн рублей, 81%) был заключен контракт.

Таблица 3 – Информация о размещенных планах-графиках в разрезе типов организаций за 2019 год [50]

Тип организации заказчика	Количество планов-графиков, шт.	Объем финансового обеспечения, млн. руб.
Автономные учреждения	2 892	79 023,0
Бюджетные учреждения	78 430	2 291 907,6
Иные юридические лица	33	33 952,7
Казенные учреждения	31 556	2 436 746,0
Организации с гос. участием	2	7,4
Органы государственной власти	30 947	2 201 936,7
Органы управления внебюджетными фондами	685	62 321,3
Унитарные предприятия	1 881	190 156,7

В таблице 4 приведены данные в разрезе причин признания закупки несостоявшейся.

Таблица 4 – Причины признания закупки несостоявшейся за 2019 год [50]

Наименование типа причины признания определения поставщика несостоявшимся	Количество закупок	НМЦК, млн. рублей
В течение десяти минут после начала проведения электронного аукциона было подано единственное предложение о цене контракта	126 803	420 996,2
Все поданные заявки отклонены	29 433	164 285,0
Не подано ни одного ценового предложения	14 361	51 163,6

## Окончание таблицы 4

Наименование типа причины признания определения поставщика несостоявшимся	Количество закупок	НМЦК, млн. рублей
По окончании срока подачи заявок не подано ни одной заявки	229 861	888 136,4
По окончании срока подачи заявок подана только одна заявка. Такая заявка признана не соответствующей требованиям 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	2 100	289,0
По окончании срока подачи заявок подана только одна заявка. Такая заявка признана соответствующей требованиям 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	733 347	3 833 258,8
По результатам рассмотрения второй части заявки с единственным ценовым предложением заявка признана соответствующей требованиям ФЗ и требованиям, указанным в извещении	1	2,4
По результатам рассмотрения вторых частей заявок ни одной заявки не признано соответствующим данным требованиям	2 516	26 870,8
По результатам рассмотрения вторых частей заявок только одна заявка признана соответствующей требованиям ФЗ и требованиям, указанным в извещении	20 993	180 646,9
По результатам рассмотрения заявок только одна заявка признана соответствующей требованиям Закона № 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении	48 231	272 853,1

Исходя из представленной информации наиболее распространенной причиной признания закупок несостоявшимися является подача только одной заявки (62%), из них в 99,7% случаев такие единственные заявки были признаны соответствующими требованиям Закона № 44-ФЗ и требованиям, указанным в извещении.

С учетом представленной информации можно сделать вывод о том, что доля завершившихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (в том числе состоявшихся закупок) в сравнении с 2018 годом увеличилась на 14% (на 4% по состоявшимся закупкам), что может быть результатом внесенных Законом № 71-ФЗ поправок в Закон № 44-ФЗ, в части сокращения сроков определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также оптимизации процедур закупок.

По данным официального сайта закупок для государственных и муниципальных нужд в настоящее время в формировании государственного (муниципального) заказа участвуют порядка 250 тыс. заказчиков. Принятие Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а затем и Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» было призвано заложить основы равного доступа на рынок государственных и муниципальных закупок. Но при стимулировании конкуренции не взяли в расчет риски появления недобросовестной конкуренции. Так, конкурентоспособность поставщика (особенно в аукционах) оценивается, в основном, по единственному критерию (низкая стоимость), а не совокупной экономической эффективности. Около 90% контрактов заключаются по результатам проведения неконкурентных процедур. Весьма высока доля несостоявшихся торгов, причем как в количественном, так и в стоимостном выражении, и данная тенденция пока не меняется.

Кроме конкуренции также значимым показателем экономической эффективности торгов является экономия бюджетных средств, особенно становясь актуальной в период экономического кризиса. Поэтому, когда на участие в закупке подает заявку только один участник, аукцион не назначается и контракт заключается по начальной (максимальной) цене, следовательно, экономии бюджетных средств не происходит, что отражается на эффективности закупки.

На рисунке 10 представлены сведения о количестве извещений в разрезе способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в России за 2019 год.



Рисунок 10 – Количество извещений по способам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) за 2019 год [50]

Согласно представленным данным, в 2019 году наиболее распространенными способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя) являлись:

- 2,2 млн. (74%) извещений о проведении электронного аукциона с общей суммой НМЦК 7,4 трлн. рублей (77%);
- 445,6 тыс.(15%) извещений о закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с общей суммой НМЦК 438,7 млрд. рублей (5%);

- 179 тыс. (6%) извещений о проведении запроса котировок в электронной форме с общей суммой НМЦК 27,8 млрд. рублей (0,3%).

В отчетном периоде доля закупок, осуществляющихся путем проведения электронного аукциона, по отношению к 2018 году выросла на 14% (1,96 млн. извещений в 2018 году) в количественном и на 8,2% (5,7 трлн. Рублей в 2018 году) в стоимостном выражении.

При этом доля извещений о проведении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в 2019 году по сравнению с 2018 годом уменьшилась на 8% (752,5 тыс. извещений в 2018 году) по количеству и в 3 раза (1,12 трлн. рублей в 2018 году) по общему стоимостному объему извещений.

Способ размещения муниципального заказа напрямую влияет на степень эффективности использования бюджетных средств. Размещение заказа путем проведения торгов, во-первых, всегда способствует экономии бюджетных средств, позволяя выбрать поставщика, предлагающего наиболее выгодные и подходящие условия выполнения заказа; во-вторых, напрямую влияет на уровень конкуренции среди поставщиков. Обратная ситуация наблюдается относительно размещения заказов у единственного поставщика либо же относительно закупок малого объема: данные способы размещения заказов заведомо сужают круг лиц, которые смогут претендовать на выполнение заявки.

Одной из наиболее актуальных проблем в целостной системе планирования государственных закупок, которые возникают при подготовке госзакупок, является проблема обоснования начальной (максимальной) цены контракта, так как и завышение и занижение данной величины отрицательно сказываются на эффективности расходования бюджетных средств. С одной стороны в ходе торгов цена может быть снижена до среднерыночного значения, однако угроза нанесения урона бюджету все же останется. С другой стороны закупка может вовсе не состояться либо заказчик может получить товары худшего качества, если цена будет занижена [5].

Необоснованность формирования начальной (максимальной) цены контракта зачастую становится причиной низкой активности поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что снижает конкуренцию, а иногда и совсем не дает возможность осуществить закупку.

Довольно частыми видами правонарушения являются случаи по привлечению к ответственности за действия, связанные с нарушениями при обосновании начальной (максимальной) цены контракта. Так, по одному из дел ФГКУ произвело расчет начальной (максимальной) цены контракта с использованием коммерческого предложения от ООО «Эко-Сервис», которое не может являться поставщиком в связи с прекращением деятельности с 29.12.2015, соответственно, обоснование начальной (максимальной) цены контракта на сумму 279866,57 руб. не соответствует требованиям, установленным законодательством РФ. Решением Черногорского городского суда Республики Хакасия № 12-65/2017 от 11.07.2017 по делу № 12-65/201727 постановление Управления Федерального казначейства по Республике Хакасия оставлено в силе, а главный экономист ФГКУ признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.29.3 КоАП РФ [56].

Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрены антидемпинговые меры, призванные снизить риски заключения контракта с поставщиком (исполнителем, подрядчиком), одержавшим победу за счет демпингового предложения и не имеющим возможности по предлагаемой цене поставить товары, выполнить работы или оказать услуги в полном соответствии с условиями контракта.

Необходимо отметить, что антидемпинговые меры в рамках контрактной системы предусмотрены только для конкурсов и аукциона и не применяются в отношении других конкурентных способов определения поставщика (запрос предложений и запрос котировок).

При проведении конкурса и аукциона на сумму 15 млн. руб. и менее, участник закупки, сделавший демпинговое предложение, самостоятельно

выбирает более подходящий для него вариант антидемпинговых мер, которые для указанных случаев закупки заключаются в предоставлении участником обеспечения исполнения контракта, увеличенного в полтора раза, или информации, подтверждающей добросовестность участника закупки. К информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, относится информация, содержащаяся в реестре контрактов, заключенных заказчиками.

При этом Федеральным законом № 44-ФЗ не определено требование о том, что контракты, сведения о которых согласно части 3 статьи 37 Федерального закона № 44-ФЗ выступают подтверждением добросовестности участника, сделавшего демпинговое предложение, должны предусматривать поставку продукции и основные условия исполнения контракта, аналогичные соответственно объекту и условиям закупки. Случаи, когда заказчик учитывает «аналогичность условиям закупки» информации, предоставляемой участниками в качестве подтверждения своей добросовестности, квалифицируются как случаи нарушения требований законодательства о контрактной системе.

Таким образом, данная норма не представляет гарантий заказчику относительно возможностей для полного и своевременного исполнения участником условий контракта, заключаемого по результатам закупки. Кроме того, участник, представивший информацию, подтверждающую добросовестность участника закупки, может иметь значительное количество контрактов, исполненных с применением к такому участнику неустоек (штрафов, пеней).

Однако это обстоятельство в рамках антидемпинговых мер заказчиком не учитывается. В связи с вышеуказанным, в подавляющем большинстве случаев осуществления закупок на сумму пятнадцать миллионов рублей и менее предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ меры не подтверждают возможность участника закупки качественно и своевременно исполнить контракт по предлагаемой цене.

Также у заказчиков возникают затруднения и при определении, что является объектом закупки. В российской и международной практике принято

классифицировать объекты закупки на три вида: товары, работы и услуги, что нашло отражение в формулировке специального законодательства о контрактной системе. В 44-ФЗ нет точного определения, что же относится к товару как объекту закупки, что – к работам, а что – к услугам. Существенной проблемой для заказчиков является ответ на вопрос, когда необходимо описывать объект закупки, а когда нет. Прежде всего, необходимо определиться, каким способом будет осуществлена закупка. При проведении закупки неконкурентным способом, то есть у единственного поставщика, закупается продукция конкретных параметров, следовательно, описание объекта закупки не требуется. Для конкурентных процедур законодательно регламентированы нормы и правила, касающиеся описания продукции, регламентируемые ст. 33 44-ФЗ. Также проблемой для заказчиков является выбор стадии, на которой происходит описание объекта закупки. Вышеобозначенные этапы контрактной системы детерминируют стадию формирования точного описания объекта закупки – стадию планирования. Техническое задание является составной частью конкурсной или аукционной документации, на его основе определяется начальная (максимальная) цена контракта и все дальнейшие процедурные действия заказчика.

Важно отметить, согласно нормам ст. 33 44-ФЗ описание объекта закупки должно носить объективный характер, т.е. соответствовать требованиям к закупаемой продукции реальным потребностям заказчика. Характеристики, указанные в описании объекта закупки, должны иметь ясную трактовку, быть понятны для всех поставщиков, собирающихся принимать участие в данной закупке, т.е. описание объекта закупки дает возможность идентифицировать объект закупки. Объективное описание объекта закупки включает четыре группы характеристик: функциональные, технические, качественные и эксплуатационные. Первые три группы являются обязательными, а четвертая применяется заказчиком в случае необходимости [52].

Следует учитывать, что и недостаточно подробное описание объектов закупок может привести к нарушению требований законодательства о торгах.

Например, при проведении торгов закупающая сторона указала только на необходимость соответствия объектов закупки техническим стандартам, а конкретные требования установлены не были. Суд признал, что данное описание не соответствует правилам проведения торгов, так как не дает возможности с достаточной точностью определить, что именно и в соответствии с какими стандартами хочет приобрести закупающая сторона [54].

Также бывает, что именно с использованием положений п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона «О контрактной системе» на практике наиболее часто связано введение участников торгов в заблуждение. Например, при проведении торгов ФАС выдал закупающей стороне предписание о необходимости устранить нарушения в описании объектов закупок. Часть требований к объекту закупки являлась необоснованной, так как вводила участников торгов в заблуждение, часть требований не соответствовала фактическим потребностям закупающей стороны. Несмотря на то, что закупающая сторона потребовала от суда признания этого предписания необоснованным, в удовлетворении этого требования было отказано [55].

Таким образом, можно сделать вывод о наличии проблемы использования обоснованных описаний для объектов закупки. В том случае, если описание объекта не позволяет потенциальным участникам составить достаточно подробное представление о характере торгов или оно устанавливает дополнительные требования к объекту закупки, которые фактически не обоснованы потребностями потребителя продукции по государственному контракту, речь может идти об ограничении конкуренции на государственных торгах.

Подбор показателей и требуемых характеристик объекта закупки является прерогативой заказчика. Острой нерешенной проблемой остается распределение между работниками заказчика функций по описанию объекта закупки. Поскольку описание объекта носит глубоко детализированный характер, то определять предмет закупки, отражать требования по всем видам характеристик описания объекта закупки правильнее будет работником

заказчика, профессионально разбирающимся в особенностях предмета закупки, владеющим знаниями о нем.

Распространенными являются нарушения, когда заказчики размещают в одном извещении о проведении закупки информацию о работах, на выполнение которых не требуется специального разрешения (лицензия по определенному виду деятельности, участие в саморегулируемой организации), и о работах, для выполнения которых такое разрешение требуется. В правоприменительной практике довольно часто возникают ситуации, когда действия заказчика, связанные с предъявлением требований по наличию специальной разрешительной документации к характеру самой необходимой работы (выполняемой услуге), прямого отношения не имеют, а их выполнение входит в состав иных работ (услуг), предусматривающих возможность их выполнения с привлечением субподрядчика, имеющего специальные разрешительные документы на требуемый вид работ (услуг). Так, по одному из дел заказчик в документации установил требование к участникам закупки о необходимости наличия лицензии на требуемый вид работ (монтажу средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений). Такое требование заказчика было оспорено одной из заинтересованных сторон в заключении контракта со ссылкой на то, что такие требования ограничивают конкуренцию. По результатам рассмотрения дела суд посчитал, что «включение заказчиком в аукционную документацию требования о наличии лицензии на выполнение закупаемых работ, являющихся самостоятельным объектом закупки, правомерно. Возможность привлечения иных лиц (субподрядчиков) для исполнения контракта не исключает необходимость наличия действующей лицензии у участников закупки» [57].

Государственный контракт выступает способом удовлетворения потребностей государства в продукции при условии ее соответствия требованиям и обеспечивает получение за счет использования конкурентных механизмов лучшей цены контракта. К договору поставки для государственных нужд применяются только отдельные положения гражданского

законодательства, поэтому он не в полной мере относится к гражданско-правовым договорам. Процедура его заключения регулируется законодательством о торгах. Оно ориентировано на достижение специфических результатов в виде эффективного осуществления бюджетных расходов при наличии множества разнообразных объектов закупки, при этом для достижения необходимого результата считается создание условий, приближенных к рыночной конкуренции.

Главными трудностями регулирования государственного контракта является именно с достижение эффективности закупок во взаимосвязи с рыночной конкуренцией. Исходя из положений п. 5 ст. 24 Закона «О контрактной системе», основным способом проведения торгов выступают конкурентные закупки. Они направлены на привлечение максимального числа потенциальных поставщиков, что повышает вероятность получения лучшей цены, так как предполагается, что, хотя участники торгов не знают о ценах конкурентов, но каждый из них старается предложить лучшую цену контракта [53].

В научной литературе достаточно обоснованно указывается, что значение государственного контракта не ограничивается только установлением обязанностей сторон. Также он положительно влияет на эффективность использования финансовых ресурсов.

Результаты исследования контрактной системы свидетельствуют о наличии недостатков, требующих устранения в целях повышения уровня конкурентности закупок и повышения их качества.

К действиям, повышающим экономическую эффективность и конкурентность закупки, можно отнести:

- укрепление постоянного взаимодействия с надежными поставщиками;
- проведение конкурентных переговоров при проведении закупок высокотехнологичных товаров, работ или услуг;
- формирование наиболее понятных и однозначных критериев качества товаров, работ или услуг.

### **2.3. Анализ эффективности реализации механизма государственных закупок в организации здравоохранения**

Анализ эффективности реализации механизма государственных закупок будет проводиться на примере государственного автономного учреждения здравоохранения Свердловской области «Свердловская областная клиническая психиатрическая больница». Деятельность больницы в области государственных закупок началась 2011 года. В данный момент организацией закупок занимаются специалисты в сфере закупок Отдела закупок в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Основными направлениями закупаемых товаров, работ и услуг являются:

- лекарственные препараты;
- медицинское оборудование и материалы;
- продукты питания;
- хозяйственное оборудование, инвентарь;
- коммунальные услуги;
- услуги сотовой связи, интернет, программное обеспечение.

Значимым критерием эффективности закупочной деятельности может быть принята экономия бюджетных средств.

Рассмотрим данные по проводимым закупкам в разрезе способа определения поставщика за 2018-2020 годы (рисунок 11).

По графику видно, что наиболее часто используемый способ определения поставщика – электронный аукцион, и с каждым годом количество закупок возрастает. Что не скажешь про котировки, их количество уменьшается до нуля. Электронный аукцион предпочтительнее, поскольку он удобен в проведении и обеспечивает максимальную прозрачность и объективность в выборе победителя. Достаточно много закупок у единственного поставщика по ст. 93 44-ФЗ, в основном это закупки по пунктам 1, 4, 8, 23, 29, а также в связи с

распространением коронавирусной инфекцией COVID-19 по пункту 9 ст. 93 Федерального закона о контрактной системе.

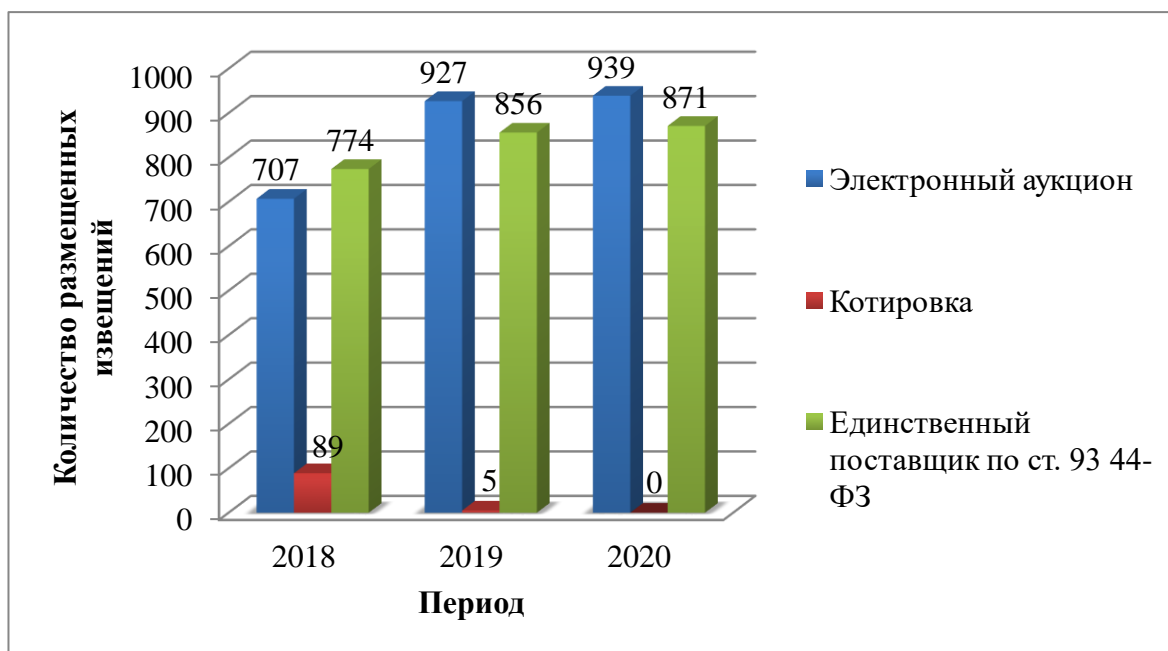


Рисунок 11 – Количество закупок за 2018-2020 годы<sup>4</sup>

Следует отметить, что не стоит злоупотреблять данным способом, поскольку это неконкурентная процедура и заключение контракта происходит по установленной цене, ее снижения не происходит, как и экономии денежных средств.

Далее рассмотрим основные отчетные данные по проведенным закупкам в ГАУЗ СО «СОКПБ» за 2018-2020 годы (таблица 5).

Таблица 5 – Отчетные данные по проведенным закупкам в ГАУЗ СО «СОКПБ» за 2018-2020 годы<sup>5</sup>

Наименование показателя	2018 год	2019 год	Темп роста 2019 к 2018, %	2020 год	Темп роста 2020 к 2019, %
Размещено извещений, тыс. руб.	287 156,46	370 306,33	128,96	431 457,88	116,51

<sup>4</sup> Составлено автором

<sup>5</sup> Составлено автором

## Окончание таблицы 5

Наименование показателя	2018 год	2019 год	Темп роста 2019 к 2018, %	2020 год	Темп роста 2020 к 2019, %
Заключено контрактов, тыс. руб.	217 815,24	296 720,15	136,23	295 880,59	98,03
Экономия, тыс. руб.	69 341,22	73 586,18	106,12	115 577,29	157,06
Несостоявшиеся закупки, тыс. руб.	100 265,37	121 751,65	121,43	140 577,22	115,46
Размещено извещений, шт.	798	891	116,79	939	100,75
Несостоявшиеся закупки, шт.	258	290	111,11	320	110,34
Доля несостоявшихся закупок, %	32,33	32,55	100,68	34,08	104,70

В ценовом выражении динамика размещенных извещений примерно такая же, что и в количественном. В 2019 наблюдаем рост до 370 306,33 тыс. руб., а в 2020 году стоимость размещенных извещений превысила уровень не только 2019 года, но и 2018 года и составила 431 457,88 тыс. руб.

Наибольшая экономия бюджетных средств была в 2020 году (115 577,29 тыс. руб.), что является неплохим показателем. По сравнению с 2019 годом она увеличилась почти на 57%, на это может повлиять несколько причин: увеличение стоимости и количества электронных аукционов, появление новых участников, снижение количества допущенных ошибок при подготовке документации, как со стороны участника, так и со стороны заказчика.

Можно заметить, что в 2018 году был наиболее низкий уровень несостоявшихся процедур, так как именно в этот год было проведено наименьшее количество процедур. Доля несостоявшихся закупок составила треть от общего количества размещенных извещений и за анализируемый период незначительно изменилась в сторону увеличения. На законодательном уровне не установлена норма по данному показателю, однако следует стремиться к его снижению, а также в рамках предприятия можно закрепить норму доли несостоявшихся закупок в локальном нормативном акте.

Далее рассмотрим динамику количества участников (рисунок 12).

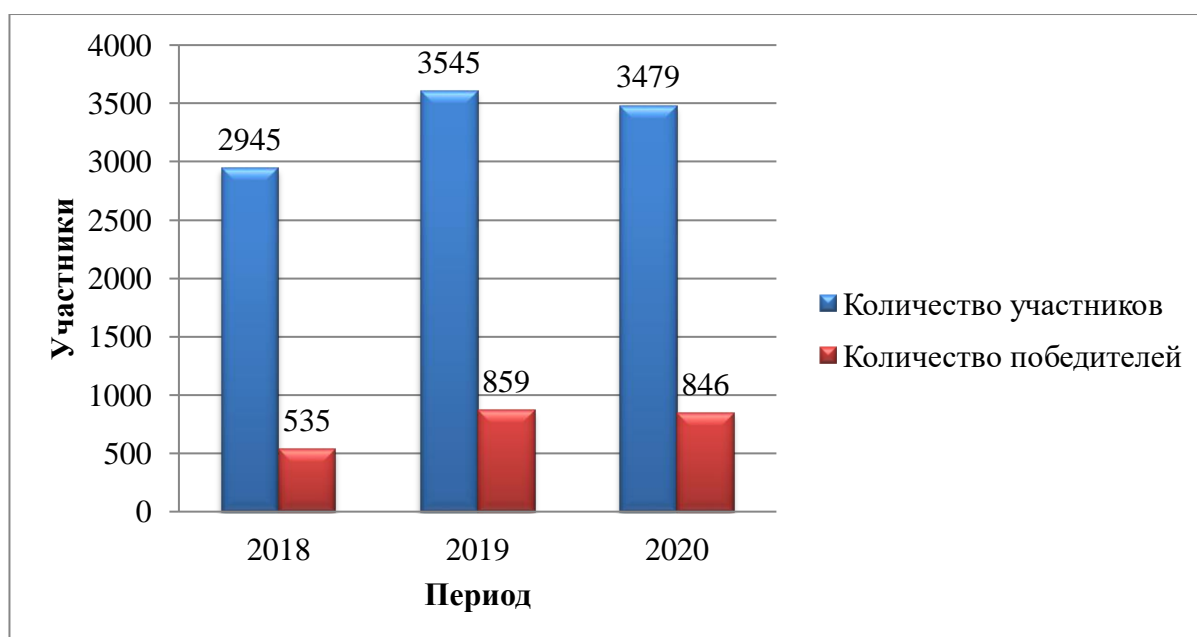


Рисунок 12 – Количество участников и победителей по проведенным закупкам за 2018-2020 года<sup>6</sup>

В 2019 году количество участников и победителей увеличилась по сравнению с 2018 годом и составило 3545 и 859 участников соответственно, а в 2020 году произошло небольшое снижение участников и победителей по сравнению с 2019 годом. Возможно, на снижение показателя могли повлиять последствия коронавирусной инфекции COVID-19, которая оказала влияние на работу многих предприятий.

Несмотря на большое количество участников, количество победителей меньше. Это можно объяснить высоким количеством отклоненных заявок из-за

<sup>6</sup> Составлено автором

различных нарушений со стороны поставщиков. Также можно сказать, что большое количество участников является положительным фактором, так как увеличивается конкуренция и происходит снижение начальной максимальной цены.

### **3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНО-СТОИМОСТНОГО АНАЛИЗА**

#### **3.1 Методический подход к обоснованию государственной закупки, осуществляемой бюджетной организацией, с применением инструментария функционально-стоимостного анализа**

Наиболее значимой проблемой организации государственных закупок является неэффективное и неэкономное расходование бюджетных средств при проведении государственных закупок. Должностные лица производят закупку дорогостоящего оборудования, мебели, иных товаров по завышенным ценам. Одна из причин существующего положения – недостаточная проработанность нормативной и методической базы по государственным заказам в отношении формирования заказов.

Описание объекта закупки – это основа любой закупки. Ведь грамотное и полное описание необходимых заказчику характеристик товара, работы или услуги влияет на начальную (максимальную) цену контракта, и то, что получит заказчик в ходе его исполнения.

Как уже было отмечено в предыдущих главах, существует ряд проблем, снижающих эффективность закупок, не позволяющих осуществить закупку товаров, работ и услуг, реально соответствующих потребностям по адекватным ценам. Например, если в техническом задании на электрический чайник указать требования только к его объёму и длине шнура, то есть риск получить маломощный чайник большого объёма, который будет очень долго закипать. Но установление требований к его цвету, размерам, массе, наличию подсветки или звуковых сигналов будет избыточным, поскольку эти характеристики не влияют ни на функционал, ни на срок эксплуатации товара. Это может привести к ограничению конкуренции, жалобе и даже штрафу. Поэтому заказчик при подготовке технического задания должен соблюдать «золотую середину». Причем ни в Бюджетном Кодексе РФ, ни в законодательстве о

контрактной системе нет слов «хочу» и ему подобных, есть только словосочетание «обеспечение нужд». А эти нужды, в свою очередь, должны быть обеспечены максимально эффективно как с прикладной, так и с финансовой сторон.

В данной главе будет предложена технология обоснования закупки, которая позволит корректно обосновать потребность, обеспечивая должный уровень качества по объективным ценам. В существующей методике заказчик сначала определяет характеристики, которые он хотел бы включить в описание объекта, не задумываясь при этом об их стоимости и о том, выгодна ли будет та или иная характеристика, ведь, возможно, она будет не так нужна, а ее стоимость окажется высока, а затем определяет цену. В разработанной же нами методике заказчик, не нарушая норм законодательства, сравнивая затраты и экономическую полезность характеристик будет определять оптимальный для себя вариант данного соотношения.

При обосновании закупки будут применяться некоторые элементы функционально-стоимостного анализа. А именно, предполагается использование функционально-стоимостного подхода. Он заключается в разделении объекта на функции, способы осуществления функций и затраты на их реализацию.

Отметим, что все функции делятся на внешние и внутренние. В свою очередь внутренние делятся на главные – непосредственно то, что важно для потребителя, и второстепенные – показывают побочные цели объекта. Внутренние делятся на основные – создают необходимые условия для осуществления главной функции, определяют физические принципы построения объекта, и вспомогательные – обеспечивают выполнение основных. Также все функции делятся на полезные, нейтральные и вредные. При этом для реализации каждой функции необходимо понести определенные материальные затраты.

Данный подход, в первую очередь, рассматривает состав требуемых при эксплуатации оборудования или других объектов функций, задач, целей. Это

дает возможность либо обнаружить в рассматриваемой системе элементы, которые не несут функциональной нагрузки, либо объединить в одном элементе выполнение разных функций. Только после этого выявляются возможные способы конструктивной, технологической или организационной реализации элементов. С помощью ФСА можно оптимизировать функциональную структуру объекта и оптимально распределить затраты на функции. Вследствие чего мы получим обоснование закупки с оптимальным набором необходимых нам функций предмета закупки и его цену.

Данный методический подход включает в себя четыре основных блока (этапа), отраженных на рисунке 13:

- подготовительный этап;
- проведение функционально-стоимостного анализа;
- оптимизация уровня реализации функций и качественных характеристик;
- оформление итоговых результатов.

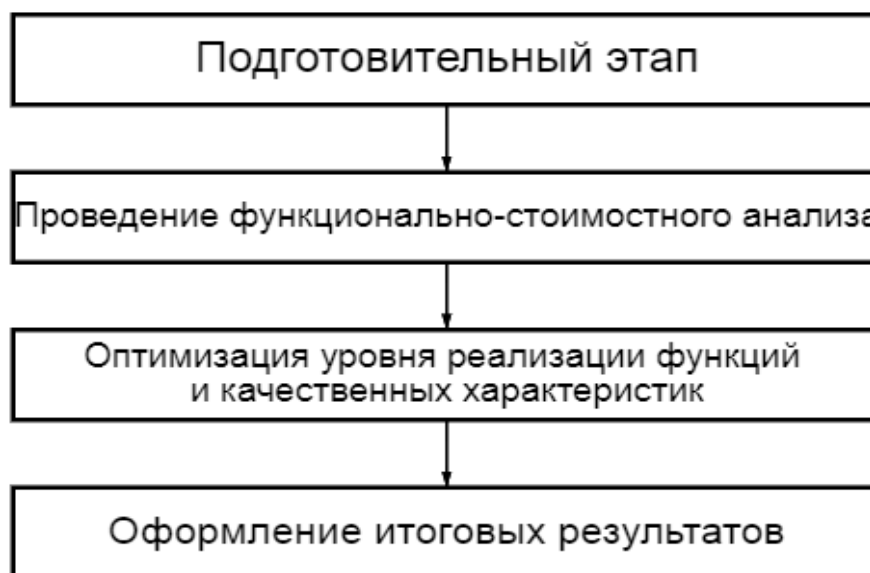


Рисунок 13 – Этапы реализации методического подхода<sup>7</sup>

Далее на схеме представлена общая логика подхода к обоснованию объекта закупки (рисунок 14). Разрабатываемый методический подход будет

<sup>7</sup> Составлено автором

направлен на технологию реализации двух главных этапов, выделенных курсивом на схеме.



Рисунок 14 – Общая логика подхода к обоснованию объекта закупки<sup>8</sup>

В конечном счете мы должны получить описание объекта закупки, максимально удовлетворяющее потребность заказчика и оптимальную цену, по которой будет происходить закупка.

Следует отметить, что от решений по уровню качества или уровню комплектности, которые принимаются в процессе описания характеристик объекта закупки, зависит экономическая (иногда и социальная) эффективность. То есть необходимо учитывать, что, например, лучше закупить товар немного дороже с характеристиками более высокого уровня, но он прослужит дольше и не придется проводить дополнительную закупку. Или несколько более дорогой товар, используемый в основной деятельности организации, позволит более эффективно осуществлять эту деятельность, что принесет не только дополнительный экономический эффект, превышающий повышенные затраты

<sup>8</sup> Составлено автором

на закупку, но и социальный эффект в соответствии направленностью деятельности и миссией бюджетной организации.

Известно, что классический функционально-стоимостной анализ применяется с позиции производителей, у которых есть доступ к информации о затратах, и для них проблемой является только оценка значимости. В нашем случае проводится оценка с точки зрения потребителей, и поэтому для нас оценка затрат на выполнение функций по классическому анализу является проблематичной. Поэтому в предлагаемом подходе в дополнение к той классификации функций, которая предлагается в классической ФСА, функции будут делиться на обязательные функции объекта, без которых он не сможет выполнять свое назначение и необязательные, которые ему нужны, но не являются обязательными, то есть без них объект сможет выполнить свое предназначение.

На первом этапе полноценный анализ ФСА будет проводиться только для необязательных функций, поскольку, как правило, затраты на эти функции можно оценить, так как обычно на стоимость товара влияет наличие или отсутствие этих необязательных, дополнительных функций, которые производители указывают в прайс листах.

Рассмотрим каждый из этапов.

Для начала возникает потребность в товарах (работах, услугах) у какого-либо подразделения организации, например, закончился запас необходимых для деятельности организации товаров либо необходимо осуществить какую-либо работу или услугу. Для эффективного использования денежных средств и во избежание проведения нерациональной закупки необходимо убедиться, что запас товаров на складах действительно заканчивается.

Далее необходимо более детально определить, понять какие именно потребности должны удовлетворить закупаемые товары (работы, услуги), какие ожидания у нас возникают от закупаемых объектов. Затем происходит сбор информации об объекте, его характеристиках и анализ стоимостной информации. В идеале было бы создание информационной базы, где собраны

актуальные цены на товары (работы, услуги) и их составные части, в противном случае можно будет найти актуальные цены в Интернете либо сделать запрос потенциальным поставщикам или производителям товаров.

Основными источниками информации об анализируемом объекте являются паспорт на изделие, руководство по эксплуатации, руководство пользователя, технологические карты. Характеристика объекта предполагает:

- формулирование назначения объекта, то есть описание области его использования, сферы его применения;

- описание параметров использования объекта, то есть приводятся все известные технические характеристики, требования и иные параметры использования объекта;

- описание принципа действия объекта.

Первый главный этап начинается с проведения структурно-функционального анализа объекта закупки: перечисляются все возможные функции и все элементы, из которых он состоит. Отметим, что для наиболее корректного проведения всех этапов, необходимо чтобы их осуществляли специалисты, непосредственно работающие с закупаемым объектом и знающие все его характеристики и особенности, которые способны удовлетворить те или иные потребности.

Для наглядности элементы можно представить в виде схемы элементов разделенных по уровням (рисунок 15), традиционной для функционально-стоимостного анализа.

Формулировка функции должна содержать субъективную и объективную характеристики. Субъективная характеристика функции представляется глаголом и отражает свойство объекта (преобразует, передаёт, усиливает). Объективная характеристика раскрывает ее содержание и представляется существительным (напряжение, усилие, давление).

Далее приведен возможный вариант таблицы, в которой представлена элементно-функциональная структура объекта с описанием функций каждого

элемента и указанием вида каждой функции, а также с присвоением кода уровня (таблица 6).

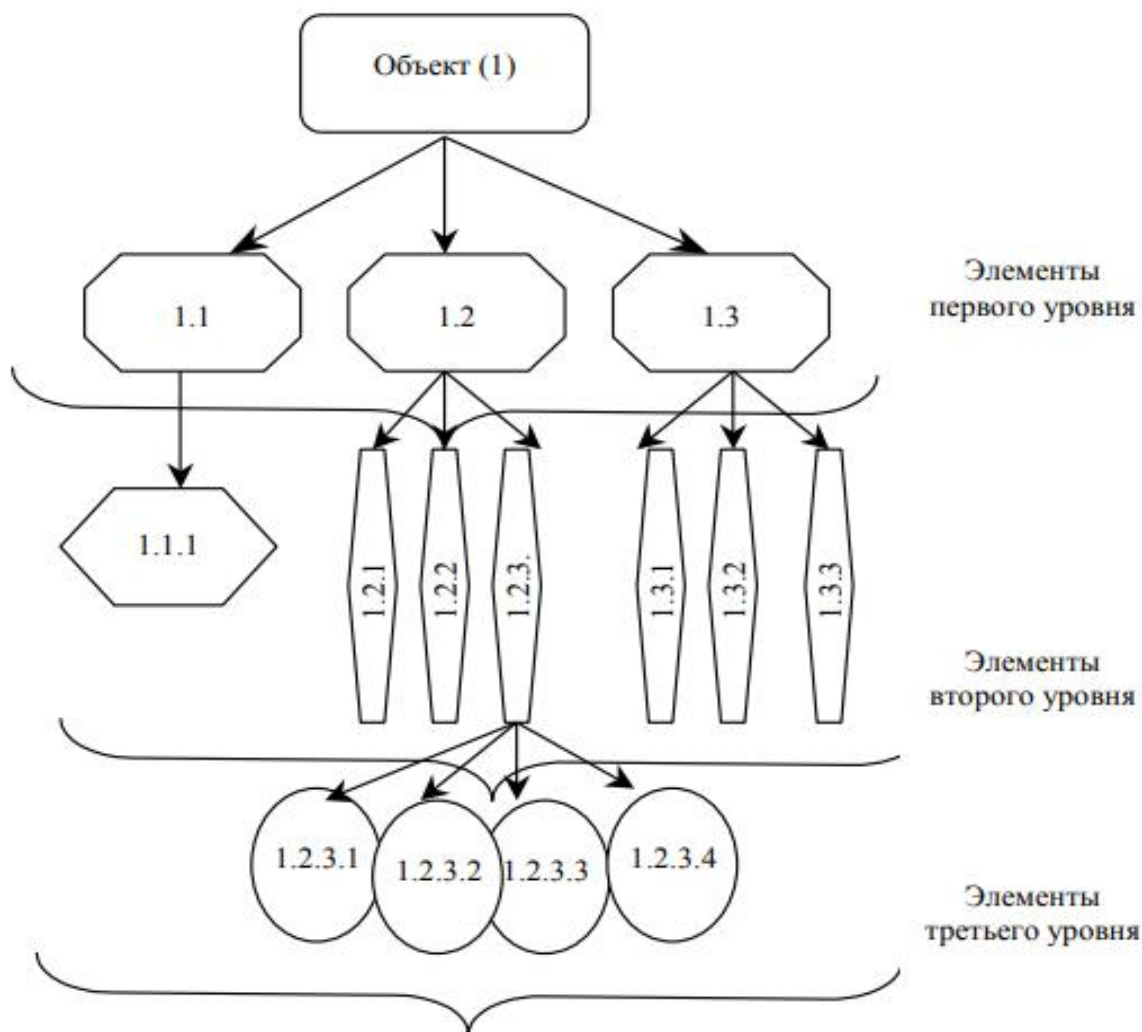


Рисунок 15 – Элементная структура объекта [59]

Таблица 6 – Элементно-функциональная структура объекта<sup>9</sup>

Объект, элементы (наименование)	Формулировка функции	Вид функции	Код уровня
Стартор	Создает поле (магнитное вращающееся)	Обязательная	F <sub>1.1</sub>
Рычаг	Обеспечивает усиление (нажатие)	Обязательная	F <sub>1.2</sub>
Стойка	Крепит механизм	Обязательная	F <sub>1.3</sub>

<sup>9</sup> Составлено автором

Как правило, код уровня обозначается буквой F с индексом из рисунка 1 в соответствии с уровнем того или иного элемента.

Количественная оценка связей в функциональной модели производится с помощью определения значимости (важности) функций. Основным критерием значимости (важности) функции является её вклад в обеспечение требований к объекту (его параметров), т.е. в достижении целевого назначения объекта. Оценка значимости будет проводиться для всех функций.

Для функций объекта при оценивании их значимости (важности) исходным является распределение требований потребителей (показателей качества, параметров, свойств) по значимости (важности). Те функции, которые способствуют удовлетворению наиболее важных требований потребителей или участвуют одновременно в реализации нескольких требований, имеют соответственно более высокую значимость (важность).

Оценка значимости функций осуществляется экспертным методом последовательно по уровням функциональной модели, начиная с первого. Данную оценку должен проводить заказчик либо те специалисты, которые непосредственно работают вместе с заказчиком, знают существующие потребности и тот товар с его характеристиками, который будет закупаться для удовлетворения этих потребностей.

Таблица 1 может быть дополнена колонкой с оценкой значимости каждой функции. Уровень значимости можно оценивать, взяв за единицу измерения коэффициенты, например от 0 до 1, либо проценты от 0% до 100%.

Либо можно составить схему (рисунок 16), которая достаточно наглядна и позволяет рассчитать объектную значимость. Значимость какой-либо функции определяется количественно по отношению к верхнему близлежащему уровню, т.е. по отношению к ближайшей подчиняющей функции, при этом значение всех подчиненных ей функций принимается равным 1.

Например, сумма элементных значимостей функций будет равна:

$$S_{1.2.1} + S_{1.2.2} + S_{1.2.3} = 0,5 + 0,3 + 0,2 = 1.$$

Анализ значимости каждой функции должен сопровождаться оценкой затрат на их реализацию, что называют стоимостной оценкой функций. Для общего понимания данного этапа уместно привести положения, сформулированные одним из основоположников ФСА Лоуренс Д. Майлзом (США):

- основная цель любых затрат – это выполнение определенных функций;
- любые затраты сверх тех, что обеспечивают выполнение полезных функций, являются ненужными;
- под затратами на реализацию функции понимаются минимальные затраты, при которых эта функция будет полностью выполняться.

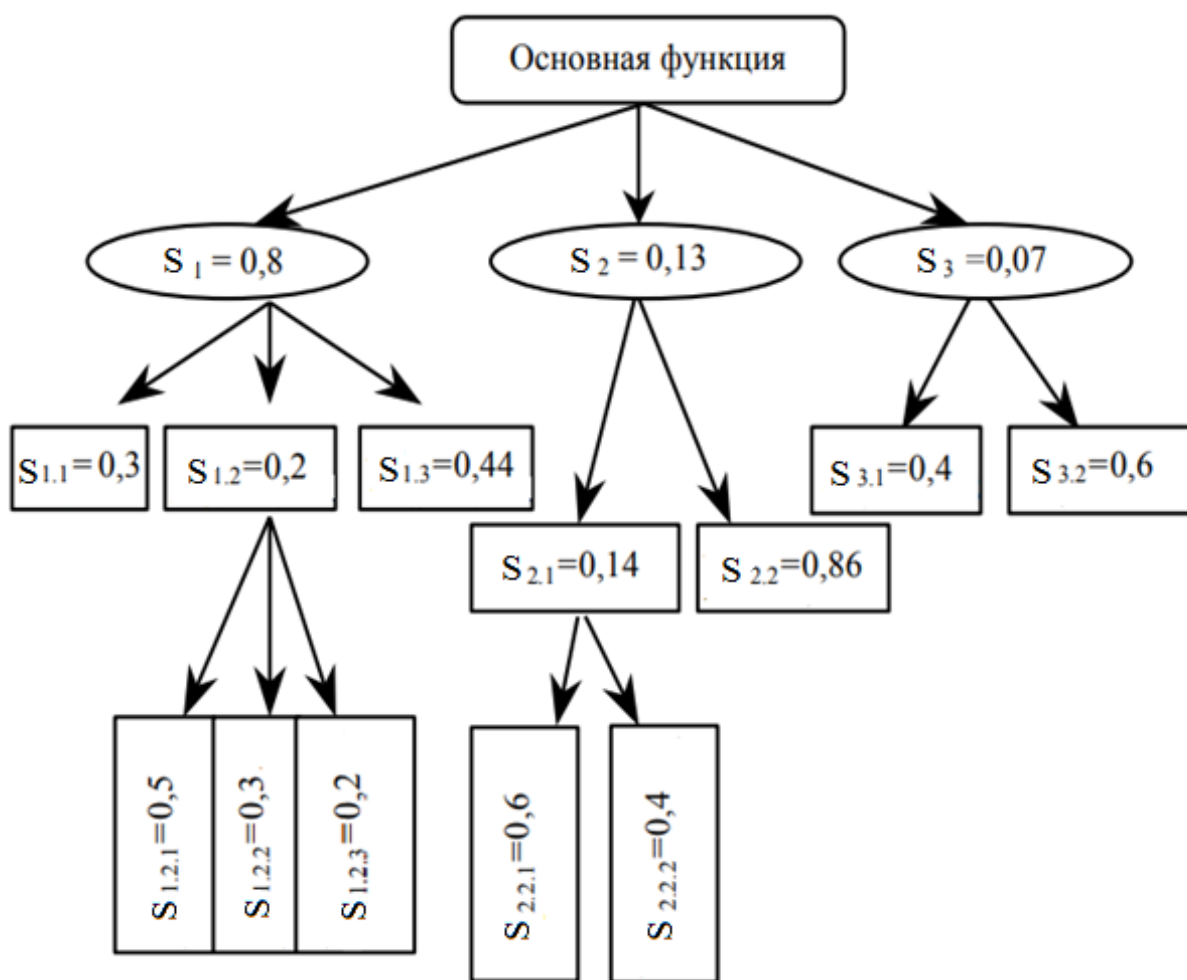


Рисунок 16 – Схема функциональной структуры объекта с оценкой значимости функций:  $S$  – элементная значимость данной функции по отношению к ближайшей подчиняющей функции ( $\sum S_i = 1$ )<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Составлено автором по: [59]

На стоимость функции оказывают влияние:

- стоимость реализации принципа действия: доступность, энергетические затраты и стоимость материалов, результаты побочных действий и так далее;
- структурные признаки: технологичность (простота) форм деталей, их взаимное размещение и разнообразие (количество) и так далее;
- параметрические свойства: материалоемкость деталей, качество их поверхностей и размеры, точность сборки и изготовления и так далее.

В том случае, когда одна функция реализуется одним или несколькими конструктивными элементами, а каждый из них, в свою очередь, выполняет только какую-либо одну функцию, стоимость функции определяется затратами на элементы. А когда элемент реализует несколько функций, необходимо затраты на каждый элемент распределить между функциями, в реализации которых он участвует наряду с другими элементами. Такое распределение осуществляется пропорционально вкладу конструктивного элемента в реализацию функции. В случае, когда нужно рассчитать стоимости функций сложных многофункциональных объектов, включающих большое количество деталей, удобнее пользоваться методом сравнения, в котором преобладают укрупненные оценки. Ключевая задача при этом – верное установление объектов и показателей сравнения. Такими могут быть цены на стандартные изделия, выполняющие аналогичные функции; изделия, близкие к анализируемому объекту или напоминающие его; функциональные аналоги, т.е. изделия других классов, выполняющие те же функции, что и исследуемый объект.

Если изделие устроено таким образом, что в него входят самостоятельные однофункциональные блоки, соединенные недорогими связующими элементами (проводами, крепежными деталями и т.д.), то затраты на изделие ориентировочно равны сумме затрат на отдельные внутриобъектные функции. Например, аппарат для гемодиализа, который осуществляет общеобъектную функцию – «очистка крови от вредных веществ», состоит из двух функционально и конструктивно самостоятельных частей: блока гидравлики и

блока процессора. Затраты на общеобъектную функцию будут равны затратам на две внутриобъектные функции, выполняемые составными частями изделия.

Поскольку для заказчика объективное установление затрат на реализацию обязательных функций, являющихся неотъемлемыми составляющими объекта закупки, как уже отмечено выше, является невозможным, описанный подход ФСА предлагается реализовать только для необязательных функций, которые могут либо выполняться объектом, либо не выполняться. То есть для так называемых дополнительных опций, стоимость которых поддается внешней оценке, и либо прямо присутствует в прайс-листах производителей и поставщиков, либо может быть у них запрошена, либо установлена маркетологами на основе рыночных предложений.

Далее для каждой необязательной функции сопоставляем значимость с затратами с помощью коэффициента по формуле (1).

$$K = \frac{\text{Значимость, \%}}{\text{Удельный вес затрат на функцию в общих затратах, \%}}, \quad (1)$$

Для наглядного соотношения уровня значимости (S) и доли затрат (C) по отдельным функциям можно построить диагностическую функционально-стоимостную диаграмму (рисунок 17).

Как видно из полученной диаграммы, функция  $S_{2.1}$  имеет наименьшую значимость, однако на ее выполнение потребовались очень значительные затраты. Функция  $S_{3.1}$  невелика по значению и по затратам. Здесь наблюдается определенная пропорциональность.

Поскольку каждая из необязательных функций в разных версиях товара, представленных на рынке, может иметь разный уровень реализации и разную стоимость, необходимо определиться с выбором значений, по которым проводится данный этап анализа. Целесообразно на этом этапе ориентироваться на минимальные значения характеристик и затрат на функцию.

По анализируемым функциям оценивается среднее значение из полученных по формуле (1) коэффициентов, и функции, для которых значения коэффициентов окажутся ниже среднего уровня, будут рассматриваться как

нерациональные с точки зрения соотношения затрат и приносимого результата. Эти функции будут убраны, то есть не будут включаться в описание объекта для осуществления закупки как неоправданно дорогие.

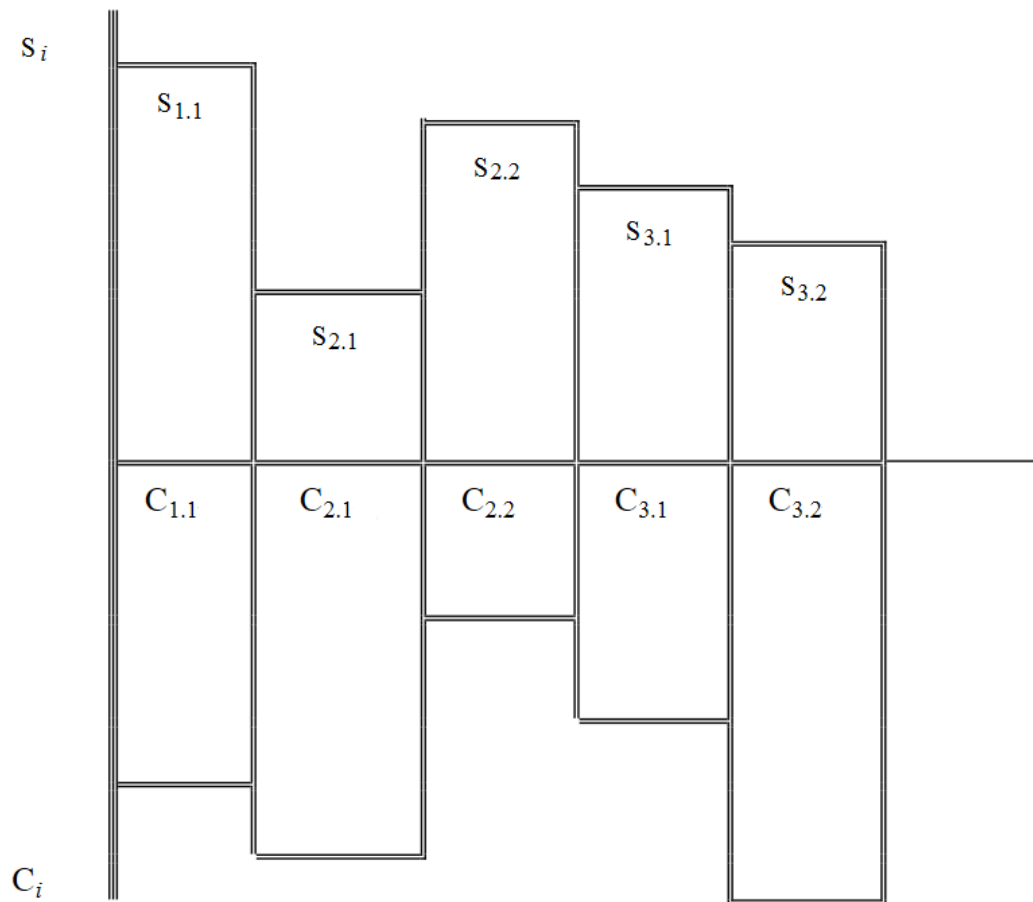


Рисунок 17 – Функционально-стоимостная диаграмма<sup>11</sup>

Возможна ситуация, когда одна из необязательных функций реализуется вариантом конструктивного элемента, который входит в минимальную комплектацию объекта (составляющую его минимальную стоимость). В этом случае затраты на реализацию данной функции будут считаться нулевыми, в то время как затраты на другие необязательные функции этого уровня будут иметь определенную стоимость в соответствии с рыночной оценкой.

В этом случае рассматриваемая функция с нулевыми затратами будет вне конкуренции по отношению к другим с точки зрения соотношения значимости и затрат. Поэтому данная функция заведомо не будет исключена из дальнейшего рассмотрения, расчет коэффициента по формуле (1) для нее не

<sup>11</sup> Составлено автором

имеет смысла. И при расчете среднего значения коэффициентов обсуждаемая функция не участвует.

Несмотря на то, что при проведении первого этапа проводится полный структурно-функциональный анализ объекта, а собственно ФСА предлагается проводить только для части функций, это не является лишней бесполезной работой. Любая систематизация, упорядочение информации, даже если она затем не используется при реализации формализованных процедур и расчетов, позволяет получить в итоге более обоснованные и качественные выводы и результаты.

Проведение первого этапа с расширенным составом функций не только обеспечивает систематизацию информации об объекте в результате выделения и ранжирования функций, но и готовит базу для проведения следующего этапа.

Объекты закупок условно можно разделить на три категории: составные товары, которые состоят из нескольких элементов, выполняющих свои функции; простые товары, не разделяющиеся на элементы; работы и услуги, которые, как правило, состоят из нескольких отдельных операций.

Развернутая реализация данного блока в большей степени необходима для составных товаров и работ/услуг, так как для них необходимо выделение нескольких элементов с функциями и проведение описания объекта закупки согласно описанной схеме. Для простых товаров первый этап менее сложен, но даже для товаров, которые состоят из одного элемента, анализ может быть проведен.

В качестве примера, возьмем такой простой предмет, как пробирка. Её функциональное описание должно учитывать, что она должна обеспечивать надежное хранение биоматериалов, не вступая с ними в химические реакции, надежно закрываться, обеспечивая возможность транспортировки, по габаритам соответствовать штативам, в которых предполагается ее использование, обладать определенной прочностью и т.д. Другой простой предмет хозяйственного назначения – тряпка для мытья пола, которая должна

собирать грязь, обладать гигроскопичностью, обладать определенной прочностью и износостойкостью и т.д.

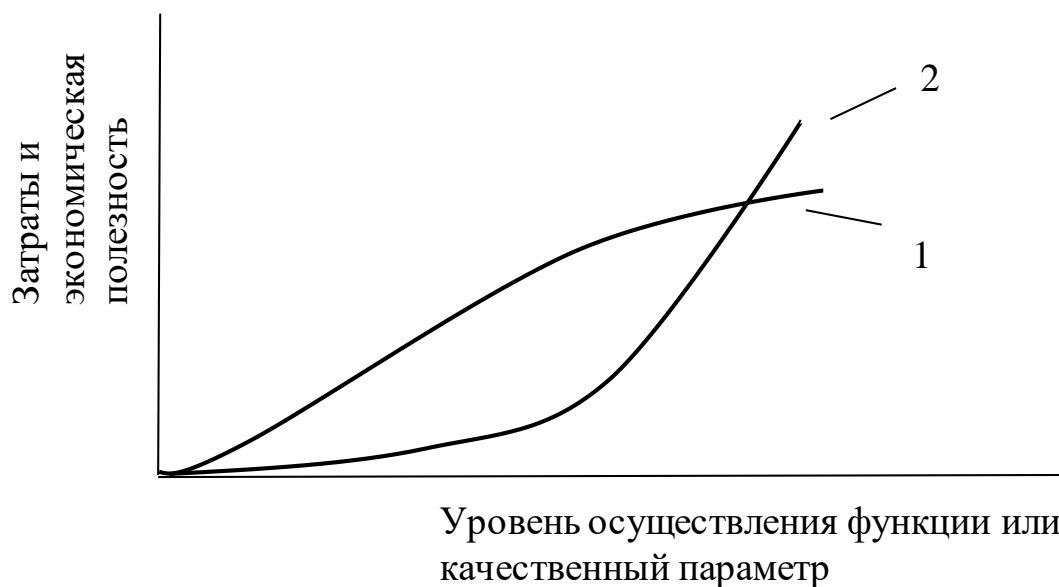
Таким образом, в случае проведения закупки товара, который не разделяется на составные части, являясь либо самостоятельной единицей, например, расходные материалы, либо частью объекта, который есть у заказчика, например, запчасти для данного объекта, предложенная методика также может быть применена, но ее применение, как правило не сопровождается выстраиванием иерархической структуры функций и носит более простой характер.

Второй блок предполагает проведение оптимизации уровня реализации функций. Причем оптимизация будет проходить не только для определения качественных характеристик выполнения необязательных функций, но и по отношению к обязательным функциям. То есть когда речь идет о разном уровне качества их выполнения, мы можем апеллировать к разным ценам на разные качественные характеристики товара. Для определения цен можно провести мониторинг цен, сделать запросы производителям, найти информацию в открытых источниках: при каком уровне качественных характеристик, какой будет цена.

При установлении характеристик необходимо помнить, что повышение качественной характеристики, как правило, приводит к росту затрат, но и экономическая полезность увеличивается. Общий характер зависимостей этих показателей представлен на рисунке 18.

Показателем, с которым будут сопоставляться затраты, является экономическая полезность объекта закупки для потребителя. Экономическая полезность по-разному должна оцениваться для объектов закупки разных видов. В данном случае все объекты закупки можно разделить на:

- создающие условия для основной деятельности организации (объекты закупки хозяйственного и административно-управленческого назначения);
- непосредственно участвующие в основной деятельности организации.



1 – экономическая полезность – эффект от превышения уровня реализации функции (качественного параметра) минимального значения;

2 – дополнительные затраты (надбавка к цене) за превышение уровня реализации функции (качественного параметра) минимального значения.

Рисунок 18 – Общий характер зависимостей дополнительного эффекта и дополнительных затрат от уровня реализации функции (качественного параметра объекта закупки)<sup>12</sup>

Рассмотрим характеристики, по которым можно оценить уровень выполнения функций и, соответственно, влияние на экономическую полезность. Предполагаем, что повышение уровня выполнения функции и прирост экономической полезности оцениваются по сравнению с минимально допустимым уровнем (худшим уровнем реализации рассматриваемой функции в предлагаемых рынком вариантах товара).

К числу таких характеристик для объектов закупки первой группы можно отнести:

- долговечность (срок службы) и, соответственно, снижение объемов закупки этих объектов на какой-либо фиксированный период, что экономически может быть выражено в сокращении затрат на приобретение за фиксированный период времени;

- трудоемкость применения объекта закупки персоналом, который использует данный объект, при определенном объеме операций с данным

<sup>12</sup> Составлено автором

объектом за определенный период времени повышение экономической полезности выражается в сокращении трудозатрат, и, соответственно, экономии на заработной плате и страховых взносах;

- затраты на ремонт и обслуживание за срок полезного использования объекта (если это товар, подлежащий ремонту), повышение полезности выражается в сокращении затрат на ремонт и обслуживание;

- полифункциональность объекта (в случае, если объект с повышенными параметрами позволяет отказаться от закупки отдельных товаров, предназначенных для выполнения частных функций, которыми может быть доукомплектован объект закупки), повышение полезности выражается в сокращении затрат на закупку данного объекта с дополнительными функциями по сравнению с дополнительными закупками отдельных товаров, предназначенных для их выполнения.

В таблице 7 представлен перечень характеристик с методами оценки их влияния на экономическую полезность объекта закупки для объектов первой группы.

Таблица 7 – Характеристики для оценки уровня выполнения функций для объектов закупки первой группы<sup>13</sup>

Характеристика	Показатель, к улучшению которого приводит повышение значения характеристики	Экономическая полезность
Долговечность (срок службы) объекта	Объемы закупки объектов за фиксированный период	Сокращение затрат на приобретение за фиксированный период времени

<sup>13</sup> Составлено автором

Окончание таблицы 7

Характеристика	Показатель, к улучшению которого приводит повышение значения характеристики	Экономическая полезность
Трудоемкость применения объекта	Общий объем трудозатрат персонала, связанных с использованием объекта	Экономия на заработной плате и страховых взносах
Затраты на ремонт и обслуживание объекта (характеристика только сложных объектов, подлежащих ремонту и обслуживанию)	Частота, продолжительность и стоимость работ по ремонту и обслуживанию объекта; продолжительность неисправного состояния объекта и времени загрузки использующего его персонала	Сокращение затрат на ремонт и обслуживание; Сокращение затрат на оплату труда и страховые взносы персонала, использующего объект
Полифункциональность объекта	Уровень затрат на закупку объекта	Сокращение затрат на закупку данного объекта с дополнительными функциями по сравнению с дополнительными закупками отдельных товаров, предназначенных для их выполнения

Данные характеристики относятся и к объектам, участвующим в основной деятельности, но для них, помимо перечисленных, также должны

применяться характеристики повышения эффективности основной деятельности.

К их числу, например, для организаций здравоохранения можно отнести (таблица 8):

- скорость обслуживания клиентов, соответственно, повышение экономической полезности может выражаться в сокращении затрат на прием больных;

- эффективность излечения, полезность которой выражается в сокращении времени излечения или сокращении затрат на лечение рецидивов;

- затраты на лечение пациентов при той или иной характеристике данного товара, экономическая полезность здесь напрямую проявляется через прямое снижение затрат.

Таблица 8 – Дополнительные характеристики для оценки уровня выполнения функций для объектов, участвующих в основной деятельности<sup>14</sup>

Характеристика	Показатель, к улучшению которого приводит повышение значения характеристики	Экономическая полезность
Скорость обслуживания клиентов	Количество обслуженных клиентов	Сокращение затрат на прием больных
Эффективность излечения	Продолжительность лечения, количество повторных обращений	Сокращение затрат на лечение за счет: <ul style="list-style-type: none"> <li>- уменьшения продолжительности лечения;</li> <li>- уменьшения количества рецидивов.</li> </ul>

<sup>14</sup> Составлено автором

Окончание таблицы 8

Характеристика	Показатель, к улучшению которого приводит повышение значения характеристики	Экономическая полезность
Затраты на лечение пациентов	Уровень затрат на лечение	Прямое сокращение отдельных статей затрат на лечение

Возможны и другие параметры, не перечисленные выше для каких-либо специфических групп товаров или специфических условий работы организаций, проводящих закупки.

В результате должен быть выбран такой уровень повышения качественной характеристики по сравнению с наихудшим вариантом, при котором разница между положительным эффектом и затратами на реализацию этой характеристики максимальна. Так как повышение данной качественной характеристики увеличивает полезность и повышает наши затраты. Вариант с максимальной разницей, и должен быть выбран в качестве того уровня, который будет заложен в конечное описание объекта закупки в конкурсной документации. А уровень затрат, который соответствует данной характеристике, должен стать основой базовой цены объекта.

Участники должны будут предлагать качественные характеристики объекта не ниже, чем тот уровень, который мы сочтем оптимальным, то есть наилучшим с точки зрения соотношения затрат и получаемого эффекта от объекта закупки.

Методический подход к обоснованию государственной закупки представлен на рисунке 19.

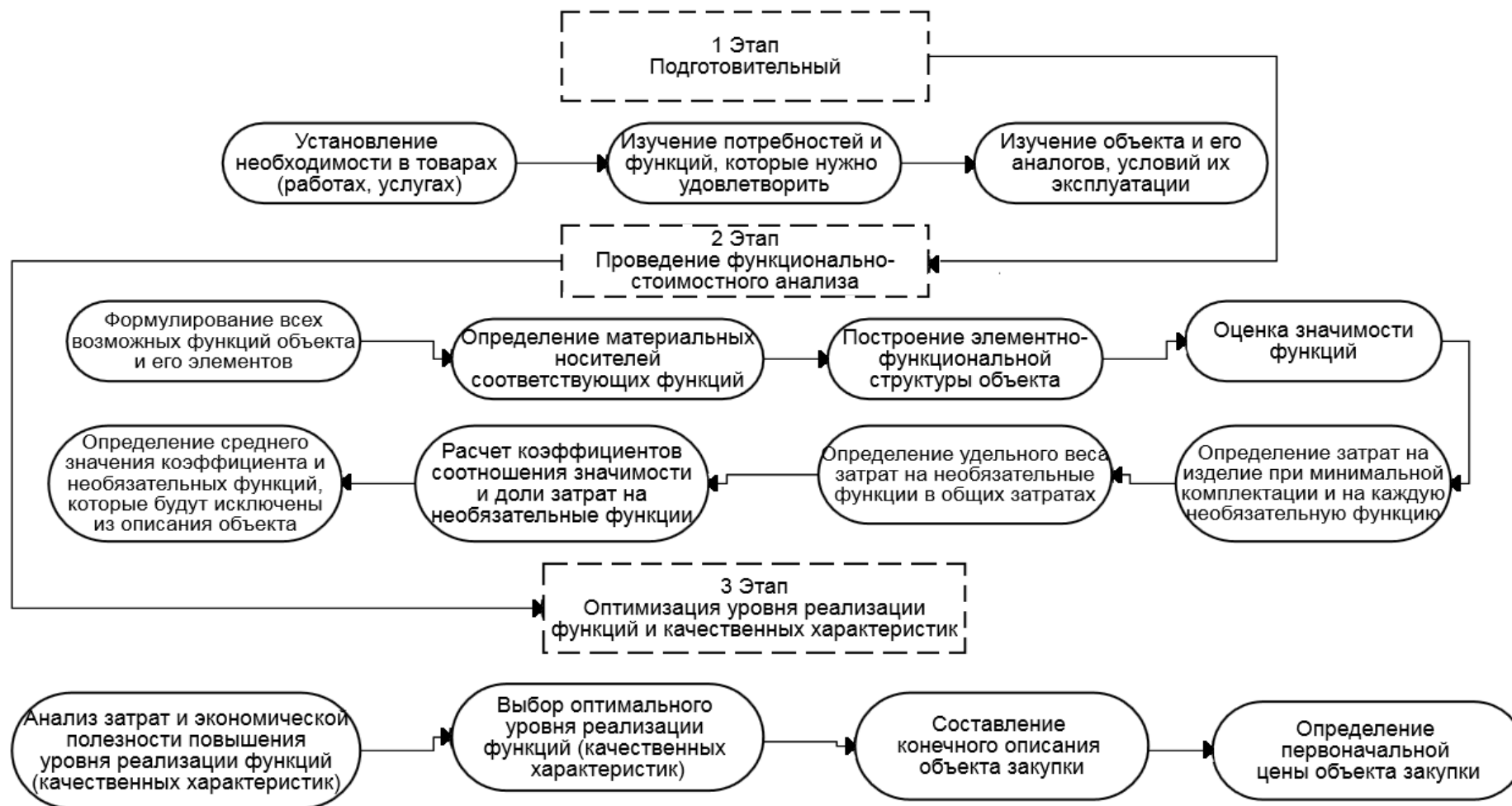


Рисунок 19 – Методический подход к обоснованию государственной закупки, осуществляемой бюджетной организацией, с применением инструментария функционально-стоимостного анализа<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Составлено автором

Разработанный методический подход включает в себя несколько ключевых этапов, каждый из которых состоит из нескольких базовых блоков. Поэтапное выполнение алгоритма даёт возможность предприятию учесть все необходимые аспекты, которые дадут возможность для проведения качественного и полного обоснования закупки.

Таким образом, разработанный методический подход имеет ряд достоинств и ограничений. Следующим шагом в исследовании будет апробация методического подхода в организации здравоохранения поэтапно.

### **3.2 Апробация предложенного методического подхода в организации здравоохранения**

Рассмотрим разработанный методический подход на примере формирования закупки в ГАУЗ СО «СОКПБ».

Для реализации первого этапа необходимо определиться с объектом закупки.

В Областном центре острых отравлений оказывается помощь взрослому населению Свердловской области при острых химических отравлениях и при острой почечной недостаточности (ОПН) на фоне отравления. Ввиду увеличения количества мест в стационарах, а также поломки и устаревания медицинских штативов, которые необходимы для оказания помощи пациентам, нужна закупка новых.

Штативы предназначены для подвешивания емкостей, флаконов или разовых систем с лекарственными растворами. Штативы для капельниц разделяют по многим признакам:

- тип штатива под вливание;
- размеры изделия и диапазон регулировок высоты;
- наличие опор или колес;
- максимальная нагрузка на капельницу;
- система инфузионной терапии – капельное и струйное;
- каркас нержавейка или стальной с порошковым покрытием.

Медицинский штатив для длительных внутривенных вливаний – металлическая система, имеющая надежную опору. Основание может иметь колеса для перемещения. Иногда пациенту необходимо передвигаться, при этом ему не обязательно отсоединять капельницу. Конструкция достаточно легкая и не требует значительных усилий для перемещения. Она состоит из нескольких частей:

- основания с колесами (опоры);
- металлического стержня;
- держателей.

Помимо пакетов на штативе могут быть размещены также держатели для стеклянных флаконов разного диаметра. Колесный механизм в основании – самоориентирующийся. Системы делятся на несколько категорий:

- неразборные модели;
- разборные штативы для инфузионных вливаний;
- системы для оснащения кроватей.

Прежде чем купить штатив для длительных инфузионных вливаний, надо выбрать модель из трех основных видов. Изделия бывают:

- стационарными;
- сборными;
- телескопическими.

Стационарные штативы имеют цельную неразборную конструкцию. Высота таких стоек не настраивается, что не всегда удобно. В модели есть специальный держатель, рассчитанный на разные виды емкостей с лекарствами. Конструкция выполнена из стальной трубы. Модель может иметь пятиопорное основание с колесами и без колес. Стационарные модели лучше подходят для больниц, а не для домашнего использования.

Разборные модели имеют простой складной механизм. Телескопические системы оснащены специальным механизмом, они имеют функцию регулировки высоты. Такие модели подходят для домашнего использования и больниц. Штатив для вливаний на колесах облегчает медицинский уход за

пациентами. Больной может сам передвигаться вместе со стойкой, которая весит не более 5 кг, а чаще всего - намного меньше.

Инфузионные стойки - удобное оборудование для проведения различных медицинских манипуляций. Они выполнены из долговечных материалов, которые соответствуют стандартам и не портится от дезинфекции. Регулярно системы подвергаются тщательной очистке. Это поддерживает их в стерильном состоянии в течение всего срока службы.

Далее построим таблицу 9, в которой представлена элементарно-функциональная структура объекта с описанием функций каждого элемента и указанием вида каждой функции.

Таблица 9 – Элементарно-функциональная структура объекта<sup>16</sup>

Объект, элементы (наименование)	Формулировка функции	Вид функции	Код уровня
Основание	Надежное удержание вертикального положения штатива за счет опоры	Обязательная	F <sub>1</sub>
	Обеспечение устойчивости штатива на стационарной опоре	Необязательная	F <sub>1.1</sub>
	Перемещение штатива (мобильность) на мебельных колесах	Необязательная	F <sub>1.2</sub>
	Перемещение штатива (мобильность) на резиновых колесах с 2 тормозами	Необязательная	F <sub>1.3</sub>

<sup>16</sup> Составлена автором

## Окончание таблицы 9

Объект, элементы (наименование)	Формулировка функции	Вид функции	Код уровня
Металлический стержень (каркас)	Обеспечение размещения держателей на высоте	Обязательная	F <sub>2</sub>
	Установление держателей на определенной высоте	Необязательная	F <sub>2.1</sub>
	Регулирование высоты штатива	Необязательная	F <sub>2.2</sub>
	Регулировка высоты с помощью пластиковой ручки	Необязательная	F <sub>2.3</sub>
	Слив остатков раствора в пластиковый стакан, регулирующийся по высоте, прикрепленный к каркасу	Необязательная	F <sub>2.4</sub>
Держатели	Размещение пакетов (емкостей) с лекарствами	Обязательная	F <sub>3</sub>
	Размещение пакетов (емкостей) с лекарствами (2 держателя)	Необязательная	F <sub>3.1</sub>
	Размещение пакетов (емкостей) с лекарствами (4 держателя)	Необязательная	F <sub>3.2</sub>
	Дополнительное размещение стеклянных флаконов разного диаметра	Необязательная	F <sub>3.3</sub>

Определим значимость каждой функции экспертным методом (рисунок 20).

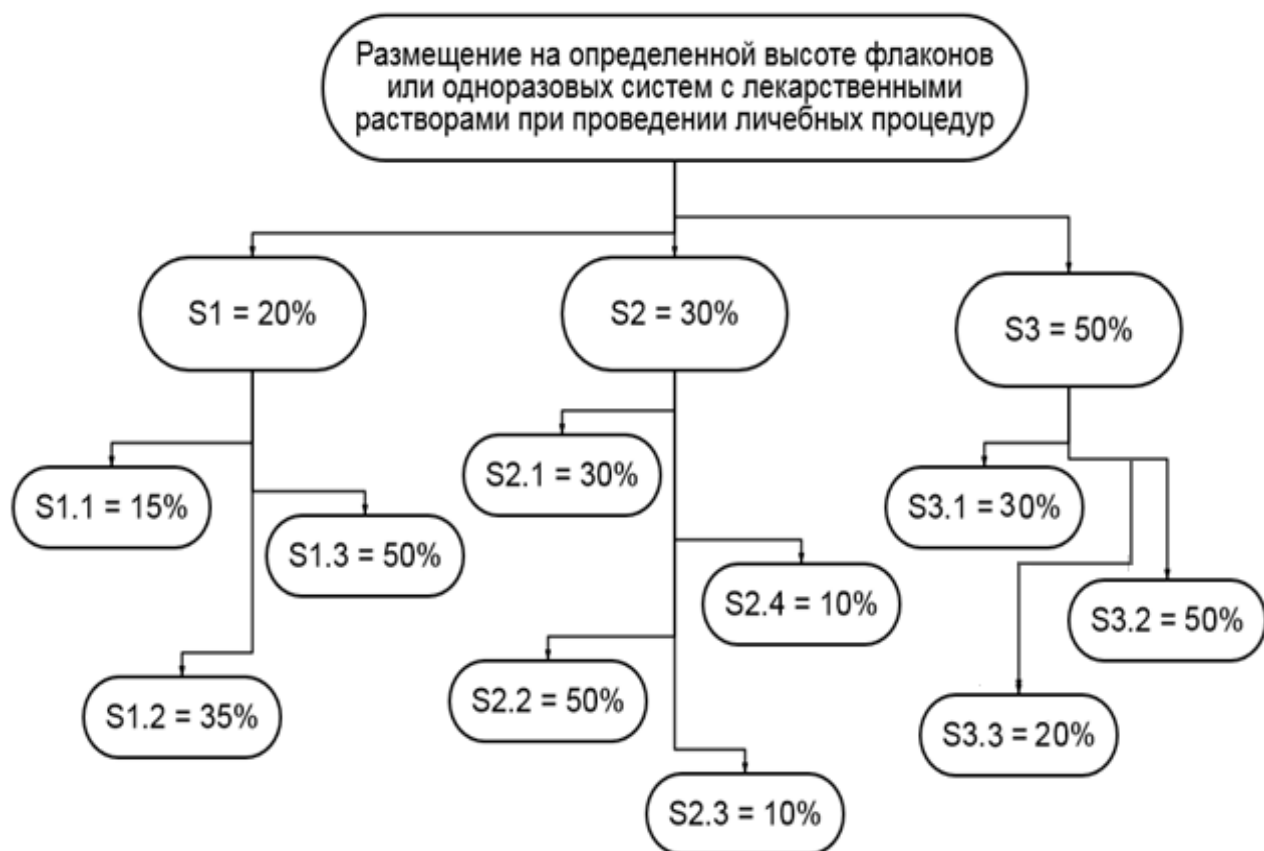


Рисунок 20 – Схема функциональной структуры объекта с оценкой значимости функций<sup>17</sup>

Далее для необязательных функций по формуле 1 найдем коэффициенты соотношения значимости и затрат (таблица 10). Для этого необходимо определить затраты на каждую функцию, затем рассчитать удельный вес затрат на функцию в общих затратах. Затраты на изделие при минимальной комплектации составляют 550 рублей.

Затраты на функции, реализуемые объектом при его минимальной комплектации, считаем нулевыми, а расчет коэффициентов соотношения значимости и затрат для таких функций не производится.

Среднее значение рассчитанных коэффициентов составит 0,37 %. Ниже среднего уровня оказались функции  $F_{2.3}$ ,  $F_{2.4}$ ,  $F_{3.3}$ . Эти функции не будут включаться в описание объекта закупки.

<sup>17</sup> Составлено автором по: [59]

Таблица 10 – Расчет коэффициентов<sup>18</sup>

Функция	Затраты на функцию, руб.	Удельный вес затрат на функцию в общих затратах, %	Расчет коэффициента, %
F <sub>1.1</sub>	0	0	–
F <sub>1.2</sub>	450	82	35 / 82 = 0,43
F <sub>1.3</sub>	600	109	50 / 109 = 0,46
F <sub>2.1</sub>	0	0	–
F <sub>2.2</sub>	500	90	50 / 90 = 0,55
F <sub>2.3</sub>	300	55	10 / 55 = 0,18
F <sub>2.4</sub>	250	45	10 / 45 = 0,22
F <sub>3.1</sub>	0	0	–
F <sub>3.2</sub>	450	82	50 / 82 = 0,61
F <sub>3.3</sub>	650	118	20 / 118 = 0,17

Приступим к реализации второго этапа, суть которого состоит в выборе оптимального варианта (уровня) реализации функций объекта закупки. Критерием оптимизации будет служить интегральный экономический эффект (чистый дисконтированный доход) от реализации функции по выбираемому варианту за срок службы штатива – 6 лет. В расчете в качестве притоков рассматривается экономическая полезность реализации функции по каждому варианту по сравнению с базовым вариантом, а в качестве оттоков – дополнительные затраты на данный вариант по сравнению с базовым вариантом.

Проведем оптимизацию уровня реализации функций первого элемента.

Здесь необходимо осуществить выбор варианта осуществления функции F<sub>1</sub> посредством оптимального выбора одной из трех необязательных подфункций: F<sub>1.1</sub> – штатив на стационарных опорах, F<sub>1.2</sub> – штатив на мебельных колесах с фиксаторами и F<sub>1.3</sub> – штатив на резиновых колесах с фиксаторами.

<sup>18</sup> Составлено автором

В качестве базовой функции, по сравнению с которой будут определяться дополнительные затраты и экономическая полезность выбирается вариант F<sub>1.1</sub>.

Среднее количество использований штатива в сутки – 4,5 раз.

Среднее количество использований штатива в год –  $4,5 \times 365 = 1642,5$  раза.

Сокращение времени на перемещение штатива на мебельных колесах по сравнению со стационарным – 1 мин в среднем на каждое использование.

Сокращение времени на перемещение штатива на резиновых колесах по сравнению со стационарным – 1,5 мин в среднем на каждое использование.

Сокращение трудоемкости использования одного штатива по сравнению со стационарным:

- на мебельных колесах –  $1642,5/60 = 27,4$  час;

- на резиновых колесах –  $1642,5 \times 1,5/60 = 41,1$  час.

Среднечасовая заработная плата персонала, работающего со штативами – 165, 34 руб.

Экономия на заработной плате (и страховых взносах) за счет снижения трудоемкости использования одного штатива в год по сравнению со стационарным:

- на мебельных колесах –  $27,4 \times 165, 34 = 5\ 889$  руб.;

- на резиновых колесах –  $41,1 \times 165, 34 = 8\ 834$  руб.

Необходимо отметить, что рассчитанная экономия на расходах на оплату труда персонала носит в определенной степени условный характер. Но происходящее сокращение трудоемкости при его систематическом характере (в том числе и за счет других объектов закупок), действительно, может позволить либо привлекать персонал к выполнению дополнительных работ, либо его высвобождению. И в последнем случае рассчитанная экономия уже не будет иметь условный характер.

С использованием мобильных штативов связаны не только экономически позитивные, но и негативные моменты. Колеса мобильных штативов могут ломаться и, соответственно, требуют затрат на текущий ремонт в отличие от

штативов на стационарных опорах, поломка которых означает окончание срока службы штатива.

Среднее количество поломок мебельных колес в год на один штатив составляет 3,5, резиновых колес – 2 в год.

Затраты на ремонт в год в среднем составят для штатива:

- на мебельных колесах – 610 руб.;
- на резиновых колесах – 480 руб.

В итоге экономическая полезность функции  $F_{1.2}$  составит в год 5 279 руб., функции  $F_{1.3}$  – 8 434 руб. в год.

Показатели для выбора оптимального варианта представлены в таблице 11. Ставка дисконта принята на уровне 11 %.

Таблица 11 – Показатели для выбора оптимального варианта реализации функции  $F_1$ <sup>19</sup>

В рублях

Вариант		Годы					
		1	2	3	4	5	6
$F_{1.2}$	Притоки	5279	5279	5279	5279	5279	5279
	Оттоки	450					
	Чистый доход	4829	5279	5279	5279	5279	5279
	Чистый дисконтированный доход	4829	4799	4363	3966	3606	3278
	Аккумуляированный ЧДД	4829	9628	13991	17957	21563	24841
$F_{1.3}$	Притоки	8434	8434	8434	8434	8434	8434
	Оттоки	600					
	Чистый доход	7834	8434	8434	8434	8434	8434
	Чистый дисконтированный доход	7834	7667	6970	6337	5761	5237
	Аккумуляированный ЧДД	7834	15501	22472	28808	34569	39805
$F_{1.1}$	Аккумуляированный ЧДД	0	0	0	0	0	0

<sup>19</sup> Составлено автором

Для  $F_{1.2}$  интегральный экономический эффект за 6 лет составит 24841 руб., для  $F_{1.3}$  – 39805 руб. при нулевом результате для варианта  $F_{1.1}$ . Наибольшее значение оказалось у функции  $F_{1.3}$  – штатив на резиновых колесах с фиксаторами, она и будет включена в описание объекта закупки.

Для второго элемента (уровня реализации функции  $F_2$ ) необходимо сделать выбор между фиксированной (подфункция  $F_{2.1}$ ) и регулируемой (подфункция  $F_{2.2}$ ) высотой крепления удерживающих элементов на стойке (подфункции  $F_{2.3}$  и  $F_{2.4}$  исключены из рассмотрения на предыдущем этапе). Базой для оценки экономической полезности и дополнительных затрат выбирается вариант  $F_{2.1}$ . Характеристикой для оценки экономической полезности варианта  $F_{2.2}$  является полифункциональность штатива, обеспечиваемая данным вариантом.

Предположим, постоянная потребность в штативах составляет 30 штук. Если будут закупаться штативы, нерегулируемые по высоте, то придется брать, например, 20 штук с одной высотой и 10 с другой, но, так как потребность в них неравномерная, может оказаться, что периодически потребность в штативах с конкретной высотой будет выше имеющегося количества. По этой причине штативов придется покупать не ровно 30, а с запасом для компенсации дефицита, вызванного неравномерностью потребности.

Анализ степени отклонения потребности показывает, что запас нужно делать в среднем на 10% по каждому виду.

Таким образом, общий объем закупаемых за определенный период штативов при закупке регулируемого варианта оказывается на 10 % меньше, чем при закупке нерегулируемых вариантов с фиксированной высотой. Это экономически эквивалентно снижению закупочной цены одного штатива на 10 % по сравнению с базовой стоимостью. То есть штатив с регулировкой высоты позволит нам сэкономить в среднем 10 % от стандартной стоимости. Это и будет экономической полезностью. Величина экономической полезности штатива с регулировкой высоты составит 55 руб. Затраты на данную функцию 500 руб. Экономический эффект от использования штатива с функцией  $F_{2.2}$

проявляется в момент закупки, поэтому в расчете потоков по годам нет смысла, и оказывается отрицательным – минус 445 руб. В этом случае нулевое значение экономической эффективности для варианта функции  $F_{2.1}$ , обусловленное нулевыми значениями экономической полезности и дополнительных затрат, определяет оптимальный выбор в пользу именно этого варианта – закупки штатива без регулировки высоты.

Для третьего элемента (функция  $F_3$ ) необходимо сделать выбор между штативом с 2 держателями (подфункция  $F_{3.1}$ ) и штативом с 4 держателями (подфункция  $F_{3.2}$ ) (подфункция  $F_{3.3}$  исключена из рассмотрения на предыдущем этапе). Базовым вариантом является вариант  $F_{3.1}$ .

Характеристиками для оценки экономической полезности варианта  $F_{3.2}$  является сокращение продолжительности процедур, осуществляемых медицинским персоналом, поскольку штативы с четырьмя держателями можно использовать как для одного человека, так и для двух одновременно (в зависимости от процедур), либо уменьшение потребности в закупаемых штативах, что фактически уменьшает затраты на их закупку.

В качестве показателя для оценки экономической полезности штатива с вариантом  $F_{3.2}$  выберем наибольшую оценку из двух описанных.

За счет сокращения потребности в штативах на 20 % (эквивалентной соответствующему уменьшению их стоимости), величина экономической полезности штатива с 4 держателями составит 110 руб.

Оценим последствия сокращения времени использования штатива за счет возможности в некоторых ситуациях применять его одновременно для двух больных.

По оценкам персонала среднее количество использований штатива в год за счет этой возможности может быть сокращено на 15 % и вместо 1642,5 составит 1396,1 раз. Уменьшение использований на 246,4 раза при среднем времени, затрачиваемом персоналом 3 мин на установку 1 штатива позволит сократить трудоемкость этой работы на  $246 \times 3 / 60 = 12,3$  час. Что означает сокращение расходов на оплату труда и страховые взносы 2 648 руб. в год.

Эту оценку экономической полезности закладываем в расчет интегрального экономического эффекта для функции  $F_{3.2}$  (таблица 12).

Затраты на данную функцию составляют 450 руб.

Таблица 12 – Показатели для выбора оптимального варианта реализации функции  $F_3$ <sup>20</sup>

В рублях

Вариант		Годы					
		1	2	3	4	5	6
$F_{3.2}$	Притоки	2648	2648	2648	2648	2648	2648
	Оттоки	450					
	Чистый доход	2198	2648	2648	2648	2648	2648
	Чистый дисконтированный доход	2198	2407	2188	1989	1809	1644
	Аккумуляированный ЧДД	2198	4605	6794	8783	10592	12236
$F_{3.1}$	Аккумуляированный ЧДД	0	0	0	0	0	0

Полученная положительная величина интегрального экономического эффекта для функции  $F_{3.2}$  говорит о предпочтительности данного варианта по сравнению с базовым –  $F_{3.1}$ . Таким образом, оптимальным выбором будет закупка штативов с 4 держателями.

Таким образом, конечное описание закупки медицинских штативов будет обязательно содержать следующие функции: Перемещение штатива (мобильность) на резиновых колесах с 2 тормозами, размещения пакетов (емкостей) с лекарствами на 4 держателях. А начальная цена единицы товара составит  $550+600+450 = 1\ 600$  рублей.

Оценим ожидаемый годовой эффект от применения предложенного методического подхода.

<sup>20</sup> Составлено автором

Объем закупок штативов в 2020г. составил 50 штук. Закуплены 40 штативов минимальной комплектации на стационарных опорах без регулировки высоты с двумя держателями для размещения пакетов (емкостей) с лекарствами по цене 550 рублей за штуку и 10 штативов на мебельных колесах со стопорами без регулировки высоты с двумя держателями для размещения пакетов (емкостей) с лекарствами по цене 1 050 рублей за штуку. Расходы составили 32 500 руб.

Как показывают приведенные выше расчеты интегральный экономический эффект за срок службы этих изделий при выборе оптимальной их комплектации составил бы:

$$(39\ 805+12\ 236)\times 40+(39\ 805-2\ 4841+12\ 236)\times 10 = 2\ 353\ 640 \text{ руб.}$$

Таким образом, на каждый вложенный в закупки рубль мог бы быть получен эффект в размере:

$$2\ 353\ 640/32\ 500=72,4 \text{ руб./руб.}$$

Не все изделия при оптимизации их конфигурации могут принести такой эффект. В качестве пессимистической оценки примем показатель на уровне 30% от рассчитанного показателя, то есть 21,7 руб./руб.

При общих годовых затратах на закупки в 2019 г. 296,7 млн. руб. и в 2020 г. 295,9 млн. руб. пессимистическая оценка эффекта составит в среднем 6 435,6 млн. руб.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время государственные закупки являются важным фактором эффективного расходования бюджетных средств, развития добросовестных конкурентных отношений. Отсюда следует, что эффективность и результативность госзакупок влияет на эффективный и результативный расход бюджетных средств.

В первой главе были рассмотрены основы функционально-стоимостного анализа и механизм реализации государственных закупок. После изучения теоретического материала было выявлено, что в классической последовательности проведения закупки сначала происходит описание объекта, затем по этому описанию устанавливается цена, что не дает возможность заказчикам понять действительна ли им нужна та или иная функция с точки зрения соотношения ее эффективности и затрат на ее выполнение. А применение элементов ФСА позволит решить эту проблему. Главное его достоинство заключается в том, что он позволяет не только составить полное представление о предмете, его функциях, потребительских свойствах, увидеть действительные причины неудовлетворительного качества и неоправданных затрат, но и предложить пути достижения оптимального соотношения между качеством и затратами на функционирование исследуемого объекта.

Во второй главе был произведен анализ российского и зарубежного опыта и проблем государственных закупок, по результатам которого сделаны следующие выводы:

- задача развития системы государственных закупок в России является одной из приоритетных, а на фоне мировой рецессии из-за распространения коронавируса растёт и влияние государственных закупок на экономику;
- рынок государственных закупок на сегодня характеризуется динамичным развитием, активным ростом числа участников, увеличением закупочных процедур в количественном и денежном выражении;

- большинство закупок осуществляется по электронному аукциону, где участники пошагово снижают цену, однако эффективно это в том случае, когда заявки подают несколько участников и происходят торги. За 2019 год наиболее распространенной причиной признания закупок несостоявшимися являлась подача только одной заявки (62%), что заставляет задуматься о низкой активности поставщиков;

- одной из проблем, возникающих при подготовке госзакупок, является проблема обоснования НМЦК и описания объекта закупки, на которую и было направлено наше внимание.

В третьей главе разработаны методические рекомендации к повышению эффективности осуществления государственных закупок с применением инструментария функционально-стоимостного анализа. Методический подход включает в себя три последовательно реализуемых этапа:

- подготовительный;
- проведение функционально-стоимостного анализа;
- оптимизация уровня реализации функций и их качественных характеристик.

В результате применения данного подхода в организации ГАУЗ СО «СОКПБ» при формировании закупки был выбран оптимальный вариант с точки зрения соотношения затрат и получаемого эффекта от объекта закупки, а также проведена оценка ожидаемого годового эффекта, которая оказалась положительной.

Предлагаемый подход позволит заказчикам понимать стоит ли указывать ту или иную характеристику с точки зрения получаемого от нее эффекта, повышать или понижать уровень выполнения какой-либо функции и в целом и для организации и для бюджета эффективнее проводить закупку.

Таким образом, поставленные в выпускной квалификационной работе задачи были решены, а цель – достигнута.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Куликов Я.В. Системы управления стоимостью: инструменты для инструментов (функционально-стоимостный анализ) / Я.В. Куликов, О.А. Третьякова // Вестник Пермского национального исследовательского политехнического университета. Социально-экономические науки – 2012. – №15. – С. 57-64. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=17801811> (дата обращения 15.03.2020)
2. Ахмедова Л.А. Метод функционально-стоимостного анализа в практике финансового анализа / Л.А. Ахмедова, Л.И. Мужаидова // Учетно-аналитические инструменты исследования экономики региона. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. – 2015. – С. 319-323. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26439309> (дата обращения 15.03.2020)
3. Бендерская О.Б. Функционально-стоимостной анализ / О.Б. Бендерская, Д.Н. Доронина // Белгородский экономический вестник. – 2019. – № 2 (94). – С. 182-186. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=38229252> (дата обращения 15.03.2020)
4. Джаубаева Ф.Ю. Функционально-стоимостной анализ: сущность и этапы реализации / Ф.Ю. Джаубаева. // Вестник Университета. – 2015. – № 7. – С. 180-183. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24146050> (дата обращения 15.03.2020)
5. Бухов Н.В. Информационное обеспечение функционально-стоимостного анализа / Н.В. Бухов // Учет и статистика. – 2014. – №2 (34). – С. 52-56. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22155439> (дата обращения 17.03.2020)
6. Гаджиев Г.О. Функционально-стоимостный анализ системы управления предприятием как средство повышения конкурентоспособности предприятия / Г.О. Гаджиев // Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Общественные и гуманитарные науки. – 2015. –

№ 1(30). – С. 28-31. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23144098> (дата обращения 17.03.2020)

7. Ткачева Е.Л. Методология функционально-стоимостного анализа / Е.Л. Ткачева, А.О. Сумейко // Студенческий вестник. – 2019. – № 22-6 (72). – С. 85-86.

8. Слабинская И.А. Выделение бизнес-процессов в системе внутреннего контроля / И.А. Слабинская, Ю.А. Ткаченко // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. – 2016. – № 1. – С. 190-194. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25070634> (дата обращения 18.03.2020)

9. Веракса С.С. Применение функционально-стоимостного анализа для оценки потребительских товаров / С.С. Веракса, А.В. Рыжковская // Молодой исследователь: вызовы и перспективы сборник статей по материалам СХVII международной научно-практической конференции. – 2019. – С. 129-131. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37604492> (дата обращения 18.03.2020)

10. Пивиков Д.В. Функционально-стоимостной анализа (ФСА) на основе процессного подхода как инструмент управления промышленным предприятием / Д.В. Пивиков, К.И. Колесов // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 4-1 (45-1). – С. 782-787.

11. Мисаков В.С. Последовательность и особенности проведения функционально-стоимостного анализа затрат / В.С. Мисаков, А.В. Мисаков // International scientific review. – 2016. – № 11 (21). – С. 48-50.

12. Куликов Я.В. Содержание и сущность функционально-стоимостного анализа / Я.В. Куликов, Е.Р. Денисова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2012. – №9. – С. 35-38. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=18337295> (дата обращения 19.03.2020)

13. Аскендерова Ф.К. Функционально-стоимостной анализ: область применения и его основные этапы / Ф.К. Аскендерова // Фундаментальные и прикладные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации сборник статей XVII Международной научно-практической

конференции. В 2 частях. Ответственный редактор Г.Ю. Гуляев. – 2018. – С. 61-64.

14. Сенченко С.А. Понятия, концепции и методики функционально-стоимостного анализа на современном этапе развития экономики / С.А. Сенченко // Известия Южного федерального университета. Технические науки. – 2011. – 11 том 124. – С. 70-74.

15. Лисовенко О.К. Внутренний контроль закупок в организации при работе по Закону № 44-ФЗ / О.К. Лисовенко // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. – 2016. – №1. – С. 13-23. – URL: <https://прогосзаказ.рф/> (дата обращения 22.03.2020)

16. Петрова О.Г. Оценка эффективности и результативности государственных (муниципальных) закупок на примере государственного бюджетного учреждения здравоохранения Псковской области "Великорусская детская городская больница" / О.Г. Петрова // III Региональная научно-практическая конференция «Современные тенденции развития экономики и образования региона» (Великие Луки, 13-14 декабря 2018 г.) Материалы конференции – М.: Мир науки. – 2019. – С. 50-54.

17. Халяпин А.А. Теоретические основы госзакупок / А.А. Халяпин, В.М. Алексеев // Международный научный журнал «Символ науки». – 2016. – №9. – С. 94-98.

18. Щербакова К.С. Особенности планирования государственных закупок / К.С. Щербакова // Молодой ученый. – 2014. – №16. – С. 294-296.

19. ПРОГОСЗАКАЗ.РФ – URL: [https://прогосзаказ.рф](https://прогосзаказ.рф/) (дата обращения 15.05.2020)

20. Пономарёв И.Ф. Метод функционально-стоимостного анализа / И.Ф. Пономарёв // Экономический анализ состояния хозяйственной деятельности предприятий. Учебник. Донецк. – 2016. – С. 75-78.

21. Горячева Т.В. Функционально-стоимостной анализ как один из методов повышения эффективности комплексной подготовки производства / Т.В. Горячева // Экономика и эффективность организации производства. – 2010. – № 6. – С. 27-31.

22. Зубарева О.А. Функционально-стоимостной анализ: сущность и этапы проведения / О.А. Зубарева // Современные технологии сельскохозяйственного производства и приоритетные направления развития аграрной науки: международная научно-практическая. – 2014. – С. 135-138. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22424082> (дата обращения 30.03.2020)
23. Радионова И.А. Закупки бюджетных учреждений / И.А. Радионова // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2015. – № 1-5. – С. 103-105. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23601744> (дата обращения 30.03.2020)
24. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от № 44-ФЗ: принят Гос. Думой 22 марта 2013г. : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013г. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения 05.04.2020г.)
25. Емельянов А.А. Управление закупками в Российской Федерации [Текст]: учебное пособие / А.А. Емельянов, А.И. Землин, О.М. Землина; Торгово-пром. палата Российской Федерации. – Москва: Российский ун-т дружбы народов, 2016. – 224, [2] с. : ил.; 20 см.; ISBN 978-5-209-06996-6
26. Матвеева Н.С. Принцип профессионализма государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг / Н.С. Матвеева // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24, № 4. – С. 895-912. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32844525> (дата обращения 04.04.2020г.)
27. Зибзеева Е.В. Цели регулирования закупочной деятельности: расстановка приоритетов / Е.В. Зибзеева, О.Ю. Гурин // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. – 2016. – №1. – С. 24-29.
28. Богацкая С.Г. Критерии и причины неэффективных закупок [Электронный ресурс] / Официальный сайт ФинКонт 2016. – URL: <https://www.fcaudit.ru/blog/kriterii-i-prichiny-neeffectivnykh-zakupok/> (дата обращения 04.05.2020г.)

29. Бочкова С. С. Правовые требования к государственному контракту в сфере изменений законодательства о государственных закупках / С. С. Бочкова // Вестник Московского государственного университета приборостроения и информатики. Серия «Социально-экономические науки». – 2014. – № 52. – С. 120-132.

30. Якушова Е.С. Проблемы прогнозирования, планирования и реализации государственных нужд в сфере государственных закупок / Е.С. Якушова // Человек, общество и государство в современном мире. Сборник научных трудов международной научно-практической конференции (в 2 томах). – Пенза, 2016. – С. 179-182.

31. Виноградова Е.С. Проблемы в государственных и муниципальных закупках: аналитика качества услуг, причины проблем, возможные пути решения / Е.С. Виноградова // Ученые записки. – 2018. – № 1 (25). – С. 17-21. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32705480> (дата обращения 09.04.2020г.)

32. Мекулов Н.А. Контрактная система в сфере закупок: проблемы и пути их решения / Н.А. Мекулов // Экономика и управление в современных условиях: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов по материалам II Международной научно-практической конференции / под научной редакцией А.А. Тамова. – Майкоп, 2015. – С. 287-292. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25427386> (дата обращения 15.04.2020г.)

33. Костюкова Е.А. К вопросу о методике обоснования начальной (максимальной) цены контракта в инфляционной экономике / Е.А. Костюкова, А.Н. Бобрышев // Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – №1. – С. 4-14. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25337055> (дата обращения 16.04.2020г.)

34. Пахомов Ю.Г. Проблемные вопросы определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в рамках контрактной системы / Ю.Г. Пахомов, Л.М. Пахомова // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. – №3. – С. 16-25.

35. Мирошник С.В. Начальная (максимальная) цена как существенное условие государственного (муниципального) контракта / С.В. Мирошник, А.А. Громенко // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – №4. – С. 160-163.

36. Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 – URL: <https://base.garant.ru/70473958/> (дата обращения 06.05.2020г.)

37. Лобанова О.Л. Обоснование стоимости закупки: поиск и порядок работы с информацией / О.Л. Лобанова // Руководитель бюджетной организации. – 2019. – № 5. – С. 27-33.

38. Фомченков А.А. Формирование экономически обоснованной начальной максимальной цены контракта как эффективный способ борьбы с коррупцией в сфере закупок / А.А. Фомченков // Прокурор. – 2016. – № 4. – С. 24-27.

39. РТС-тендер – URL: <https://profizakupok.ru/> (дата обращения 15.05.2020)

40. Соколова А.А. Обоснование начальной максимальной цены государственного контракта: практический аспект / А.А. Соколова, И.И. Денисова // Инновационное развитие современной науки: проблемы, закономерности, перспективы. Сборник статей V Международной научно-практической конференции: в 3 частях. – Пенза, 2017. – С. 119-121.

41. Борисова Е.Р. Проблемы описания объекта закупки в контрактной системе государственных закупок / Е.Р. Борисова // Вестник Российского университета кооперации. – 2017. – № 3(29). – С. 16-18.

42. Икрянников В.О. Вопросы описания объектов государственных и муниципальных закупок на региональном уровне: сравнительный анализ методического обеспечения / В.О. Икрянников, А.Н. Барыкин // Логистика сегодня. – 2018. – №4. – С.310-323.

43. Мусабирова Д.А. Совершенствование принятия управленческих решений при описании объекта закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд / Д.А. Мусабирова, С.И. Жук // Вопросы экономики и права. – 2018. – № 5 (119). – С 11-13.

44. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – №12.

45. Лобанова О.Л. Каталог товаров, работ, услуг, закупочные нормативы и описание объекта закупки / О.Л. Лобанова // Прогосзаказ.рф. – 2018. – № 12. – С. 32-45.

46. Лобанова О.Л. Техническое задание: законодательные требования и сложившаяся практика / О.Л. Лобанова, Е.А. Пластинина // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. – 2016. – №10. – С. 22-43.

47. Королева М.А. Контрактная система в сфере закупок: учебное пособие / М.А. Королева, Е.С. Кондюкова, Л.В. Дайнеко, М.Ф. Власова; под ред. В.А. Ларионовой; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Уральский федеральный университет. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. – 164с.

48. Балаева О.Н. Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных. / О.Н. Балаева, А.А. Яковлев, Ю.Д. Родионова, Д.М. Есаулов // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2018. – №10(3). – С. 58-76.

49. Антонова Ю.В. Международный опыт государственных закупок в развитых странах / Ю.В. Антонова // ECONOMICS. – 2016. – №7(16). – С. 75-78.

50. Минфин России – URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения 15.12.2020)

51. Костюкова Е.И. К вопросу о методике обоснования начальной (максимальной) цены контракта в инфляционной экономике // Е.И. Костюкова, А.Н. Бобрышев./ Экономический анализ: теория и практика. – 2016. – №1 (488). – С. 4-14.

52. Борисова Е.Р. Проблемы описания объекта закупки в контрактной системе государственных закупок / Е.Р. Борисова // Вестник российского университета кооперации. – 2017. – №3 (29). – С. 16-18.

53. Панина М.А. Проблемы правового регулирования договора поставки для государственных нужд / М.А. Панина // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2018. – №11-3. – С. 137-139.

54. Определение Верховного Суда РФ от 10.03.2016 № 310-КГ15-18547 по делу № А14-17373/2014//КонсультантПлюс.

55. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25.08.2016 № Ф01-3374/2016 по делу № А17-7435/2015//КонсультантПлюс.

56. Решение Черногорского городского суда Республики Хакасия №12-65/2017 от 11.07.2017 по делу № 12-65/2017. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/YIaXJ1GWgMx/> (дата обращения: 19.01.2021).

57. Пункт 7 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 12.

58. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование механизмов осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд свердловской области до 2024 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1274-ПП [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 03.02.2021).

59. Щербаков В. А. Основы финансового функционально-стоимостного анализа [Текст]: учебное пособие / В. А. Щербаков, Е. А. Приходько; – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003 –164 с. ISBN 5-7782-0375-6

60. Анчишкина О. В., Смотрицкая И. И., Бегтин И. В. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система / О. В. Анчишкина, И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин // Центр стратегических разработок, 2017. – С.112.