

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**по оценке эффективности государственных закупок и закупок за**  
**счет собственных средств**

Минск, март 2022 г.

## ВВЕДЕНИЕ

Эффективные государственные закупки обеспечивают возможность надлежащего выполнения своих функций государственными органами (организациями), равно как эффективность осуществления закупок за счет собственных средств в значительной степени определяет экономическое состояние организации.

Учитывая это, для оценки эффективности осуществления закупок и последующего возможного использования ее результатов в выработке мер по оптимизации закупочного процесса, поощрению лиц, осуществляющих закупки, совершенствованию деятельности государственных органов (организаций) в соответствии с законодательством Республики Беларусь о закупках товаров (работ, услуг), международным опытом и научными исследованиями в этой сфере разработаны настоящие методические рекомендации по оценке эффективности государственных закупок и закупок за счет собственных средств.

Методические рекомендации предназначены для оценки своей закупочной деятельности заказчиками (организаторами, покупающими организациями) с точки зрения эффективности, законности, дисциплины при осуществлении закупок, и их применимость в конкретном случае определяет государственный орган (организация) самостоятельно. Соответственно, государственные органы (организации) с учетом специфики своей деятельности вправе определять применимость тех либо иных показателей в конкретной ситуации.

## 1. ПОКАЗАТЕЛИ (КРИТЕРИИ) ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК

Основные цели и принципы в сфере государственных закупок определены статьей 4 Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-3 «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (далее – Закон № 419-3). При этом эффективное расходование бюджетных средств и (или) средств государственных внебюджетных фондов (далее – бюджетные средства) стоит на первом месте в указанном перечне.

Одновременно согласно подпункту 2.2 пункта 2 статьи 82 Бюджетного кодекса Республики Беларусь получатели бюджетных средств обязаны эффективно использовать бюджетные средства в соответствии с их целевым назначением.

**Эффективность использования бюджетных средств рассматривается как необходимость достижения заданных целей с использованием (1) минимального объема бюджетных средств или (2) достижение максимального результата с использованием определенного бюджетом объема средств (пункт 7 статьи 8 Бюджетного кодекса Республики Беларусь).**

Применительно к сфере государственных закупок данный принцип оказывает существенное влияние при определении участника-победителя (при проведении конкурентных процедур) на основании закрепленных законодательством критериев, основополагающее место среди которых занимает цена предлагаемого участником товара (работы, услуги).

В этой связи одним из основных показателей (критериев) оценки эффективности государственных закупок выступает показатель экономии средств. Зачастую этот показатель (критерий) служит основой для анализа и оценки закупочной деятельности государственных органов (организаций). В то же время представляется обоснованным осуществлять оценку с учетом других критериев, так как эффективность должна определяться посредством обеспечения в полной мере потребностей государственного органа (организации) в качественных товарах (работах, услугах), необходимых для выполнения им своих функций. Имеет значение также сам процесс осуществления закупки и соблюдение требований законодательства, так как закупка не может быть признана эффективной, если она была проведена с нарушением законодательства.

Таким образом, в целях реализации комплексного подхода к оценке эффективности государственных закупок предлагаем использовать следующие показатели (критерии):

экономическая эффективность (относительная экономия средств);  
уровень профессионализма лиц в сфере государственных закупок;  
уровень конкурентности;  
эффективность исполнения договоров государственных закупок;  
соблюдение законодательства при осуществлении государственных закупок.

Предлагаемые выше показатели (критерии) оценки эффективности закупок считаем возможным применять и в отношении закупок, осуществляемых государственными органами (организациями) за счет собственных средств.

Указанные показатели (критерии) фактически характеризуют все стадии осуществления закупок и дают полное представление о закупочном процессе в государственном органе (организации). При этом от эффективности каждого из этапов осуществления закупок зависит в целом состояние закупок в государственном органе (организации). В этой связи для комплексной оценки эффективности осуществления закупок необходимо применение указанных показателей (критериев) в совокупности.

В то же время отмечаем, что указанный перечень показателей (критериев) не носит исчерпывающего характера и при необходимости может быть расширен государственным органом (организацией).

## 2. СПОСОБЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК

### 2.1 Уровень профессионализма в сфере закупок (П1)

При оценке эффективности закупок значимую роль играет квалификация специалистов, обеспечивающих их осуществление, в том числе компетенция членов комиссий по закупкам.

**Справочно:**

*Профессионализм при осуществлении государственных закупок заявлен среди целей и принципов в сфере государственных закупок (абзац восьмой статьи 4 Закона № 419-3). Данный принцип реализован посредством установления следующих требований:*

*работник (работники), назначаемые заказчиком для выполнения функций, установленных Законом № 419-3 и иными актами законодательства о государственных закупках, должны обладать соответствующей квалификацией в сфере государственных закупок (пункт 1 статьи 12 Закона № 419-3);*

*в состав комиссии по государственным закупкам заказчиком (организатором) включаются преимущественно лица, освоившие содержание согласованных с уполномоченным государственным органом по государственным закупкам образовательных программ дополнительного образования взрослых в сфере государственных закупок, а также, при необходимости, лица, обладающие специальными знаниями в сферах деятельности, связанных с предметом государственной закупки (часть третья пункта 2 статьи 14 Закона № 419-3)*

*Кроме того, для целей профессионального осуществления государственных закупок заказчиком может привлекаться организатор, а также организатор может определяться вышестоящей организацией (организацией, в состав (систему) которой входит заказчик). И наряду с этим при необходимости получения экспертной оценки (при определении требований к предмету государственной закупки, при рассмотрении предложений участников) могут привлекаться эксперты, формироваться экспертные комиссии).*

Значение показателя (критерия), отражающего уровень профессионализма в сфере закупок, может оцениваться через:

а) уровень профессиональной подготовки специалистов, осуществляющих закупки\* (П<sub>1а</sub>):

$$П_{1а} = K_{обуч.} / K_{общ.} \times 100,$$

---

\*Под лицами, осуществляющими закупки, для целей настоящих методических рекомендаций понимаются лица, непосредственно выполняющие функции заказчика (закупающей организации) по проведению закупок (разработка и (или) утверждение документации о закупке, справки о процедуре закупки из одного источника, формирование дела по процедуре, изучение конъюнктуры рынка, размещение информации о закупке на электронной торговой площадке), а также члены комиссии по закупкам.

где  $K_{\text{обуч.}}$  – количество лиц, осуществляющих закупки и прошедших соответствующее обучение в сфере закупок;  $K_{\text{общ.}}$  – общее количество лиц, осуществляющих закупки;

б) долю процедур закупок (лотов), которые не были отменены ( $\Pi 1_{\text{б}}$ ):

$$\Pi 1_{\text{б}} = 100 \% - K_{\text{отм.}} / K_{\text{общ.}} \times 100.$$

где  $K_{\text{отм.}}$  – количество процедур государственных закупок (лотов), отмененных по причине необходимости внесения изменений в предмет закупки, требования к предмету или к участникам в связи с утратой необходимости приобретения товаров (работ, услуг) а также по причине выявления заказчиком (организатором) нарушений законодательства при организации и проведении процедуры закупки,  $K_{\text{общ.}}$  – общее количество конкурентных процедур закупок (лотов), документы о проведении которых размещены на электронной торговой площадке.

Итоговое значение показателя (критерия), отражающего уровень профессионализма в сфере закупок, будет оцениваться по формуле:

$$\Pi 1 = (\Pi 1_{\text{а}} + \Pi 1_{\text{б}}) / 2.$$

## **2.2 Показатель (критерий) уровня конкурентности закупок ( $\Pi 2$ )**

Важность данного показателя определяется тем, что конкурентные закупки в большей степени позволяют обеспечить эффективность закупок, в том числе экономию средств как в государственных закупках, так и в закупках за счет собственных средств.

Конкурентность при осуществлении закупок может оцениваться через:

а) долю состоявшихся конкурентных процедур закупок (лотов) ( $\Pi 2_{\text{а}}$ ):

$$\Pi 2_{\text{а}} = K_{\text{к.}} / K_{\text{общ.}} \times 100,$$

где  $K_{\text{к.}}$  – количество лотов, по которым был заключен договор;  $K_{\text{общ.}}$  – общее количество лотов конкурентных процедур закупок\*;

б) доля закупок в электронном виде\*\* в общем объеме закупок

---

\* Не учитываются отмененные лоты.

\*\* Предлагаем относить к ним процедуры закупок, в рамках которых приглашение, документы, предоставляемые для подготовки предложений (документация на закупку), размещаются, предложения участников подаются посредством электронной торговой площадки (в том числе информационной системы «Тендеры» для закупок за счет собственных средств).

(П2<sub>б</sub>):

$$П2_б = K_{эл.} / K_{общ.} \times 100,$$

где  $K_{эл.}$  – количество процедур закупок в электронном виде, в том числе закупки из одного источника в электронном виде;  $K_{общ.}$  – общее количество процедур закупок\*.

Итоговое значение показателя (критерия), отражающего уровень конкурентности, будет оцениваться по формуле:

$$П2 = (П2_а + П2_б) / 2.$$

Кроме того, в закупках за счет собственных средств низкое значение данного показателя (критерия) может быть обусловлено необходимостью выполнения иных показателей (критериев), таких как доля закупок у производителей и их сбытовых организаций (официальных торговых представителей), доля закупок белорусских товаров, что также следует учитывать при комплексной оценке.

### 2.3 Эффективность исполнения договоров (П3)

Как было отмечено ранее, согласно пункту 7 статьи 8 Бюджетного кодекса Республики Беларусь эффективность использования бюджетных средств рассматривается как необходимость достижения заданных целей с использованием минимального объема бюджетных средств или достижение максимального результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

В этой связи и эффективность закупок необходимо оценивать через достижение результата – получения тех товаров (работ, услуг), для приобретения которых проводились процедуры закупок.

Значение показателя (критерия), отражающего эффективность исполнения договора, может оцениваться через долю договоров, исполненных надлежащим образом (П3):

$$П3 = K_{исп.} / K_{общ.} \times 100,$$

где  $K_{исп.}$  – количество, исполненных надлежащим образом\*\*;

---

\* Считаем целесообразным в общем количестве процедур не учитывать процедуры закупок, являющиеся неконкурентными по определению (услуги, относящиеся к сферам естественных монополий, закупки у конкретных лиц, определенных законодательными актами, и др.).

\*\* Не учитываются расторгнутые договоры, договоры, исполненные с нарушением сроков, договоры, по которым товар возвращен, направлялись претензии (рекламации),

общее количество договоров.

Стоит отметить, что в качестве одной из мер повышения эффективности исполнения договора может выступать обеспечение исполнения обязательств по договору.

**Справочно:**

*В соответствии с частью первой пункта 1 статьи 26 Закона № 419-3 договор государственной закупки может, а в случаях, установленных законодательством, должен содержать условие о предоставлении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения исполнения обязательств по договору.*

*Для закупок за счет собственных средств на основании гражданского законодательства также могут быть использованы обеспечительные обязательства для договора на закупку (глава 23 Гражданского кодекса Республики Беларусь).*

## **2.4 Соблюдение законодательства при осуществлении закупок (П4)**

Эффективная система закупок невозможна в условиях нарушения законодательства и злоупотреблений. В этой связи соблюдение требований законодательства при осуществлении закупок является одним из ключевых показателей (критериев) эффективности закупок.

Значение данного показателя (критерия) предлагаем определять по формуле:

$$П4 = K_{\text{бн.}} / K_{\text{пр.}} \times 100 \%,$$

где  $K_{\text{бн.}}$  – количество процедур закупок, проведенных без нарушений\*;  $K_{\text{пр.}}$  – общее количество проведенных в отчетном периоде процедур закупок.

### **Итоговый показатель (критерий) эффективности**

Оценка эффективности осуществления закупок товаров (работ, услуг) по итогам отчетного периода должна основываться на определении совокупного показателя, который, в свою очередь, предлагаем рассчитывать следующим образом:

$$П_{\text{эф.}} = \sum_{i=1}^n П_i / П,$$

---

применялись штрафные санкции (штрафы, пени) в отношении поставщика (подрядчика, исполнителя).

\*Не учитываются процедуры, в которых контролирующими органами, судом установлены нарушения, в том числе коррупционные, и нарушения антимонопольного законодательства, процедуры, по которым в связи с обращением участников пересматривались решения заказчика (организатора), комиссии по закупкам.

где  $P_i$  – значение  $i$ -го показателя (критерия);  $n$  – количество показателей (критериев).

**Справочно:**

*При необходимости совокупный показатель эффективности осуществления закупок может быть определен с учетом удельного веса каждого из показателей (критериев), который определяется исходя из отраслевой специфики деятельности государственного органа (организации) и его (ее) потребностей.*

При этом эффективность закупок предлагаем признавать:

высокой, если  $70\% < P_{эф.} \leq 100\%$ ;

средней, если  $35\% < P_{эф.} \leq 70\%$ ;

низкой, если  $0\% < P_{эф.} \leq 35\%$ .

**Отдельно считаем необходимым оценивать относительную экономическую эффективность закупок (относительную экономию средств) (П5)**

Международный опыт и исследования показывают, что имеются несколько способов расчета экономической эффективности закупок. Наиболее объективной, на наш взгляд, представляется оценка экономической эффективности исходя из средней цены на рынке на соответствующий товар (работу, услуг)

Вместе с тем, учитывая отсутствие в настоящее время единого источника информации со средними ценами на сравнимые товары (работы, услуги), предлагаем экономическую эффективность при осуществлении закупок определять исходя из цены договора и средней цены предложений участников. При этом при расчете данного показателя (критерия) могут учитываться также материальные затраты, связанные с проведением процедуры закупки.

Для расчета этого показателя может быть использована следующая формула:

$$P5 = (СЦП - ЦД - З) / СЦП \times 100\%,$$

где  $P5$  – относительная экономическая эффективность отдельной процедуры закупки (лота);  $СЦП$  – средняя цена предложений в процедуре закупке (лоте) (не учитываются цены предложений отклоненных участников);  $ЦД$  – цена договора на дату его заключения;  $З$  – затраты, связанные с проведением процедуры закупки\*\*.

---

\*\* Затраты могут включать заработную плату, расходы на подготовку персонала, командировочные расходы (при необходимости), расходы на информационные технологии, связь, бумагу, плату за размещение информации о закупке на электронной торговой площадке, оплату услуг организатора и эксперта (экспертов) (в случае привлечения на возмездной основе) и пр.

Общий показатель относительной экономической эффективности закупок ( $П5_{\text{общ}}$ ) за анализируемый период определяется как среднее арифметическое показателей относительной экономии всех процедур закупки.

При этом по данному способу расчета относительную экономическую эффективность закупок предлагаем признавать:

низкой, если  $П5_{\text{общ}} \leq 5 \%$ ;

средней, если  $5 \% < П5_{\text{общ}} \leq 12 \%$ ;

высокой, если  $П5_{\text{общ}} > 12 \%$ .

Как альтернатива экономическая эффективность при осуществлении закупок также может определяться как процент снижения цены договора, заключенного в результате проведения процедуры закупки, от ориентировочной стоимости предмета закупки, определенной в соответствии с законодательством. При этом при расчете данного показателя (критерия) считаем необходимым учитывать также материальные затраты, связанные с проведением процедуры закупки.

Для расчета этого показателя может быть использована следующая формула:

$$П5 = (ОС - ЦД - З) / ОС \times 100\%,$$

где  $П5$  – относительная экономическая эффективность отдельной процедуры закупки (лота);  $ОС$  – ориентировочная стоимость предмета закупки (лота);  $ЦД$  – цена договора на дату его заключения;  $З$  – затраты, связанные с проведением процедуры закупки\*\*.

Общий показатель относительной экономической эффективности закупок ( $П5_{\text{общ}}$ ) за анализируемый период определяется как среднее арифметическое показателей относительной экономии всех процедур закупки.

При этом по данному способу расчета относительную экономическую эффективность закупок предлагаем признавать:

низкой, если  $П5_{\text{общ}} \leq 10 \%$ ;

---

\*\* Затраты могут включать заработную плату, расходы на подготовку персонала, командировочные расходы (при необходимости), расходы на информационные технологии, связь, бумагу, плату за размещение информации о закупке на электронной торговой площадке, оплату услуг организатора и эксперта (экспертов) (в случае привлечения на возмездной основе) и пр.

средней, если  $11\% < П5_{общ} \leq 25\%$ ;

высокой, если  $П5_{общ} > 25\%$ .

При расчете данного показателя (критерия) обоими способами не учитываются закупки, если договоры, заключенные по их результатам, расторгнуты, а также не исполнены либо исполнены ненадлежащим образом. Одновременно данный показатель (критерий) не применим для закупок, являющихся неконкурентными по определению (услуги, относящиеся к сферам естественных монополий, закупки у конкретных лиц, определенных законодательными актами, и др.).

Необходимо отметить, что эффективное осуществление закупок, как и оценка экономической эффективности закупок, невозможны без правильного определения ориентировочной стоимости предмета закупки. В этой связи определению ориентировочной стоимости предмета закупки должно уделяться особое внимание.

Так, при осуществлении государственных закупок способы определения ориентировочной стоимости предмета государственной закупки определены постановлением Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь от 12 апреля 2019 г. № 35 «О способах определения ориентировочной стоимости предмета государственной закупки». В частности, устанавливается, что определение ориентировочной стоимости предмета государственной закупки следует осуществлять через изучение конъюнктуры рынка, проектно-сметным или затратным способами. В настоящее время методику расчета ориентировочной стоимости предмета государственной закупки в рамках указанных способов определяет заказчик (организатор) самостоятельно, например, при применении способа изучения конъюнктуры рынка ориентировочная стоимость предмета государственной закупки может определяться как среднее или наименьшее значение цен товаров (работ, услуг), полученных при изучении конъюнктуры рынка, с учетом соответствия условий, предлагаемых потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), условиям, требуемым заказчиком (организатором).

В закупках за счет собственных средств порядок определения ориентировочной стоимости предмета закупки законодательством не определен и разрабатывается организацией самостоятельно.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рекомендуется ежегодно осуществлять оценку эффективности закупок по приведенным показателям (критериям). При необходимости с учетом специфики деятельности и потребностей государственного органа (организации) может быть выбран иной отчетный период, например, оценка эффективности осуществления закупок может проводиться ежеквартально нарастающим итогом.

Оценку эффективности закупок следует осуществлять посредством сбора, обобщения, систематизации и анализа информации об осуществлении закупок, в том числе с использованием государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками, информационной системы «Тендеры», электронных торговых площадок.

Считаем целесообразным отдельно осуществлять расчет по государственным закупкам и закупкам за счет собственных средств, при этом в закупках за счет собственных средств может быть установлена специфика и для закупок товаров (работ, услуг), на которые не распространяется действие законодательства о закупках за счет собственных средств, в том числе закупок на сумму до 1000 базовых величин по одной сделке на дату принятия организацией решения о проведении закупки.

Также стоит учитывать, что приведенные в настоящих методических рекомендациях показатели (критерии) не универсальны, и их учет в каждом конкретном случае должен осуществляться исходя из применимости к специфике деятельности организации и предмету закупки. Например, критерий экономии может не иметь решающего значения при оценке эффективности закупок произведений искусства, работ и (или) услуг по созданию произведений искусства.

Одновременно приведенный перечень показателей (критериев) не является закрытым и с учетом потребностей государственных органов (организаций) может дополняться иными показателями (критериями). Например, обоснованным видится также использование в качестве показателей (критериев) оценки эффективности закупок срок осуществления закупки товаров (работ, услуг) (от принятия решения о проведении процедуры закупки до заключения договора), обоснованность определения ориентировочной стоимости предмета закупки (как отклонение ориентировочной стоимости предмета закупки от средней цены предложений участников), среднее количество участников конкурентных процедур закупок, фактическое использование приобретенных товаров и др.

Учитывая изложенное, при применении показателей (критериев) эффективности закупок необходимо принимать во внимание сферу деятельности государственного органа (организации).

Одновременно отмечаем, что в отношении закупок за счет собственных средств с учетом положений постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 марта 2012 г. № 229 «О совершенствовании отношений в области закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств» считаем возможным в целом при оценке закупочной деятельности в качестве индикативного показателя борьбы с необоснованным посредничеством и реализации целей импортозамещения использовать следующие показатели:

доля договоров с производителями и их сбытовыми организациями (официальными торговыми представителями) в общем количестве договоров;

доля договоров, предусматривающих приобретение белорусских товаров, в общем количестве договоров купли-продажи.

**Справочно:**

*Представляется, что указанные индикативные показатели в большей степени применимы к закупкам за счет собственных средств и наиболее эффективный результат могут отразить в сфере производства, где закупается сырье (материалы), что в контексте импортозамещения имеет важное значение. При этом согласно законодательству о закупках за счет собственных средств виды процедур закупок, условия их применения и проведения, требования к заключению и исполнению договоров на закупки, а также иные положения, связанные с осуществлением организацией закупок за счет собственных средств, в том числе критерии оценки и сравнения предложений, определяются организацией самостоятельно в своем порядке закупок, при этом по отдельным товарным позициям установлены требования к минимальной доле белорусских товаров, а также есть возможность закупки товаров у их производителей из одного источника независимо от стоимости, следовательно, установлены действенные механизмы, позволяющие увеличить значение данных показателей (критериев).*

*Что касается государственных закупок, то законодательство о государственных закупках, основанное на положениях Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., регламентирует каждый этап осуществления закупки – от планирования до исполнения, изменения и расторжения договора, в том числе закрепляет закрытый перечень процедур государственных закупок и условий для их применения, требования к описанию предмета, требования к участникам, что фактически минимизирует возможность заказчика влиять на выбор поставщика (подрядчика, исполнителя).*

*В этой связи, а также учитывая, что, как правило, государственные закупки осуществляются бюджетными*

*организациями не для целей перепродажи либо использования в производстве товаров (работ, услуг), считаем, что применение приведенных индикативных показателей к государственным закупкам неоправданно.*