

Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2025 № 1 (112). С. 114–128.
Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2025
Vol. no. 1 (112). Pp. 114–128.

5.1.2. Публично- правовые науки (юридические науки)

Научная статья
УДК 342.924

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ (НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ): ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Миннигулова Динара Борисовна

Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация
minnidinara@mail.ru

Введение. Публичные закупки представляют собой публичную функцию, обеспечивающую реализацию полномочий государственного аппарата, и оформляются посредством государственного контракта. Возникающие при этом общественные отношения играют важную роль в условиях многоукладной российской экономики, например позволяют реализовывать государственные программы, удовлетворять ведомственные нужды государственных органов и т. п., одновременно с этим требуют качественной институциональной (экономической, организационной, правовой, управленческой) поддержки. Экономистами предпринималось множество попыток создать унифицированную систему оценки эффективности контрактной системы, но на данный момент официальной методики определения эффективности государственных закупок так и не существует, поэтому сохраняется необходимость разработки такой методики, которая позволила бы оценить как эффективность отдельной закупки или комплекса процедур закупок, так и комплексную эффективность закупочного механизма. Детерминация методического и критериального аппаратов эффективности публичных закупок влияет на оценку качества соответствующей системы, а также на развитие организационной архитектуры закупок для государственных, в том числе ведомственных нужд системы МВД России.

Материалы и методы. Материалами исследования послужили научные статьи ученых, нормы российского законодательства, в том числе ведомственные акты: МВД России, Минобороны России, ФАС России, Росархива, Роснедра, ФНС России, Минэкономразвития России, отчет Счетной палаты Российской Федерации, практика стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат, материалы практики Европейского союза в сфере публичных закупок. В ходе исследования применен диалектический метод, проведен анализ научных, международных и нормативно-правовых источников, использованы приёмы обобщения и группировки данных, а также герменевтический, дескриптивный, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и эвристический методы.

Результаты исследования доказывают насущную потребность в унификации правового регулирования методологии оценки эффективности исполнения государственного контракта для нужд системы МВД России, констатируют отсутствие ведомственного нормотворчества в указанной сфере. Автор предлагает использовать определенные в статье современные научные концепции и парадигмы, а также лучшие международные и российские практики, которые могут стать методической основой для создания ведомственной системы оценочных критериев, характеризующих эффективность государственных закупок для нужд системы МВД России, для издания соответствующих приказов и внедрения системы автоматизации процесса оценки эффективности исполнения государственных контрактов, заключённых для нужд органов внутренних дел и организаций, входящих в систему МВД России.

Выводы и заключения. Проведенный анализ позволил выявить существующие пробелы ведомственного нормотворчества в контексте методологии оценки эффективности исполнения государственного контракта для нужд системы МВД России, вносить предложения по разработке и нормативному закреплению методики оценки эффективности закупок для нужд системы МВД России и ее критериев, активно реализовывать потенциал динамично развивающейся цифровой трансформации и применить его к автоматизации процесса оценки эффективности закупок для нужд системы МВД России посредством создания информационно-аналитической системы с использованием алгоритмов «искусственного интеллекта» для оценки эффективности исполнения государственных контрактов, заключённых для нужд органов внутренних дел и иных организаций, входящих в систему МВД России.

Ключевые слова: государственные закупки, ведомственные нужды, система МВД России, оценка эффективности, критерии оценки эффективности, исполнение государственного контракта.

Для цитирования: Миннигулова Д. Б. Правовое регулирование оценки эффективности исполнения государственных контрактов (на примере системы МВД России): постановка проблемы / Д. Б. Миннигулова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России : науч.- практ., журн. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России. 2025. № 1 (112). С. 114–128.

5.1.2 Public law (State law) sciences

Original article

LEGAL FRAMEWORK FOR ASSESSING THE SUCCESS OF GOVERNMENT CONTRACTS (ILLUSTRATED BY THE RUSSIAN MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS SYSTEM): PROBLEM STATEMENT

Dinara B. Minnigulova

Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation, minnidinara@mail.ru

Introduction. Public procurement is a public function that ensures the implementation of the powers of the state apparatus and is executed through a government contract. The social relations that arise in this case play an important role in the conditions of a multilayered Russian economy, for example, they allow implementing state programs and meeting the departmental needs of government bodies, etc. At the same time, they require high-quality institutional (economic, organizational, legal, managerial) support. Economists have made numerous attempts to create a unified system for evaluating the effectiveness of contract systems, but at the moment there is no official method for determining the efficiency of public procurement. Therefore, there is a need to develop such a method

that would allow assessing both the effectiveness of individual purchases or a setoff procurement procedures and the integrated effectiveness of procurement mechanisms. The determination of methodological criteria for the efficiency of government procurement affects the assessment of the quality of relevant systems and the development of organizational procurement architecture for government, including the departmental requirements of the Ministry of Internal Affairs.

Materials and Methods. The research materials were scientific articles by scientists, norms of Russian legislation, departmental acts: the Ministry of Internal Affairs of Russia, the Minister of Defense of the Russian Federation, the Federal Antimonopoly Service of Russia, Rosarchiv, Rosnedra, the Federal Tax Service, the Ministry of Economic Development, the report of the Accounting Chamber of the Russian Federation, the practice of OECD countries in the field of result-oriented budgeting, materials of the practice of the European Union in the field of public procurement. In the course of the study, a dialectical method was applied, an analysis of scientific, international and regulatory sources was carried out, methods of generalization and grouping of data were used, as well as hermeneutic, descriptive, formal-logical, formal-legal, comparative-legal, systemic-structural and heuristic methods.

The Results of the Study prove the urgent need to unify the legal regulation of the methodology for evaluating the effectiveness of the execution of a state contract for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia, and state the absence of departmental rulemaking in this area. The author suggests using the modern scientific concepts and paradigms defined in the article, as well as the best international and Russian practices, which can become a methodological basis for creating a departmental system of evaluation criteria characterizing the effectiveness of public procurement for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia, for issuing appropriate orders and implementing a system for automating the process of evaluating the effectiveness of government contracts concluded for the needs of internal affairs bodies and organizations that are part of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Findings and Conclusions. The analysis made it possible to identify existing gaps in departmental rulemaking in the context of the methodology for evaluating the effectiveness of the execution of a state contract for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia, proposals are being made for the development and regulatory consolidation of a methodology for evaluating the effectiveness of procurement for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia and its criteria. At the same time, actively realize the potential of a dynamically developing digital transformation and apply it to automating the process of evaluating the effectiveness of purchases for the needs of the Ministry of Internal Affairs of Russia by creating an information and analytical system using "artificial intelligence" algorithms to evaluate the effectiveness of the execution of government contracts concluded for the needs of internal affairs bodies and other organizations included in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia.

Keywords: public procurement, departmental needs, the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia, efficiency assessment, criteria for evaluating efficiency, execution of a government contract.

For citation: Minnigulova D. B. Pravovoe regulirovanie ocenki effektivnosti ispolneniya gosudarstvennykh kontraktov (na primere sistemy mvd rossii): postanovka problemy [Legal framework for assessing the success of government contracts (illustrated by the russian ministry of internal affairs system): problem statement]. Vestnik Vostochno-Sibirskogo institute MVD Rossii – Vestnik of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2025, no. 1 (112), pp. 114–128.

Публичные закупки являются важной государственной функцией, обеспечивающей реализацию полномочий государственного аппарата, и оформляются посредством государственного контракта. Возникающие при этом общественные отношения играют

важную роль в условиях многоукладной российской экономики, к примеру, позволяют реализовывать государственные программы, удовлетворять ведомственные нужды государственных органов и т. п., одновременно с этим, требуют качественной институциональной (экономической, организационной, правовой, управленческой) поддержки. Экономистами предпринималось множество попыток создать унифицированную систему оценки эффективности контрактной системы, но на данный момент официальной методики определения эффективности государственных закупок так и не существует, поэтому сохраняется необходимость разработки такой методики, которая позволила бы оценить, как эффективность отдельной закупки или комплекса процедур закупок, так и комплексную эффективность по отрасли или по региону [1, с. 108-109]. Детерминация методического и критериального аппаратов эффективности публичных закупок влияет на оценку качества соответствующей системы, а также на развитие организационной архитектуры закупок для государственных, в том числе ведомственных нужд системы МВД России. Результаты масштабного опроса заказчиков и поставщиков, проведенного в 2020 году в России и посвященного ключевым проблемам функционирования системы госзакупок определили, что респонденты считают основными целями оптимального регулирования закупок – «эффективность закупок для конкретного заказчика» и «борьбу с коррупцией» [2, с. 83–103]. Эффективность выступает в качестве ключевого показателя, используемого для измерения степени достижения целей и оптимизации ресурсов в рамках любой человеческой деятельности [3, с. 36–49]. Таким образом, характеризуя публичные закупки, ученые используют знания как минимум экономических [4, с. 34], правовых [5, с. 41–51] и политических наук [6, с. 203–207]. Даже в рамках правовых наук нет единства, например, по вопросу определения отраслевой принадлежности государственного контракта [7, с. 34–40]. Вместе с тем для целей данной статьи определим, что так как в конечном итоге заключается государственный контракт, как оболочка гражданско-правовых взаимоотношений государственного заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя), то все административно-правовые, бюджетно-правовые и иные публично-правовые аспекты данного гражданско-правового договора являются лишь особенностями обозначенных обязательственных отношений, входящих в контрактную систему российского государства. Данная позиция согласуется с мнением экспертов-практиков в сфере госзакупок, которые утверждают, что для непосредственных участников рынка госзаказа наиболее важны конечные результаты закупки [2, с. 83–84].

Логично, что эффективность исполнения государственного контракта предполагает использование определенной системы оценок, критериев, которые являются элементом государственной закупочной системы¹. Определить, эффективна ли закупка, возможно, только оценив каждый из ее этапов в отдельности или полученный после исполнения государственного контракта результат. Вместе с тем система государственных закупок, в том числе закупок для ведомственных нужд системы МВД России, включает в себя такие элементы как: планирование, нормирование и реализацию государственных закупок, заключение, исполнение, изменение и расторжение государственного контракта, мониторинг закупок, контроль и аудит в рассматриваемой сфере, в том числе критерии оценки эффективности процесса закупок. Все указанные элементы закупочной системы опосредуют, прежде всего, экономические отношения, поэтому важным является то, как оценить результат конкретной государственной, в том числе ведомственной, закупки. Для целей настоящей

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер. закон № 44-ФЗ : принят Гос. Думой 22 марта 2013 г. : одобрен Советом Федерации 27 марта 2013 г. : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 19.10.2024).

статьи определим в качестве основного элемента оценки эффективности закупочной деятельности – исполнение государственного контракта.

Итак, система оценки эффективности публичных закупок и ее критериальный аппарат являются важными элементами удовлетворения государственных нужд, однако, правовому регулированию оценки эффективности закупочной деятельности, в том числе для нужд системы МВД России, не уделяется достаточное внимание, особенно в рамках ведомственной науки.

Для формирования полной картины обозначенного для изучения явления используются: диалектический метод, анализ научных, международных и нормативно-правовых источников, приёмы обобщения и группировки данных, а также герменевтический, дескриптивный, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и эвристический методы.

Текущее российское законодательство активно применяет термины «эффективность» и «результативность». Например, ст. 30 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» называется «Оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов», или один из данных терминов фигурирует в законодательных наименованиях Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», либо в названии Указа Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» и т. д.

Как отмечает О. В. Романовская, в настоящее время происходит определенный поворот к вовлечению категории «эффективность» в российский юридический оборот [8, с. 13].

Однако сущность данного явления, по нашему мнению, определяется, прежде всего, экономистами и управленцами, так по мнению Т. В. Антиповой и Н. В. Фадейкиной понятие «эффективность» многогранно, а русскому пониманию указанного термина в английском языке соответствуют такие эквиваленты как *effectiveness* и *efficiency*. Причем, если *effectiveness* это способность достигать поставленных целей (независимо от того, какой ценой), то *efficiency* – оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов (независимо от того, достигнута поставленная цель или нет) [9, с. 141-142]. Таким образом, заключает Н. В. Кандыбко, выделяются целевая и затратно-результативная составляющие категории эффективности [10]. При этом на законодательном уровне методики оценок эффективности государственных закупок в целом или исполнения государственных контрактов не закреплены.

По мнению А. Э. Катвалян, принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, закрепленный в ст. 12 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон о контрактной системе), не раскрывает сущность данного принципа. Исследователь полагает, что в законодательстве о государственных закупках принцип эффективности необходимо определить, исходя из формулировки принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в котором эффективность включает экономность и результативность. Принцип эффективности осуществления закупок относится не только к результату, но и к процессу осуществления закупок [11, с. 78].

Изложенное свидетельствует об активной легитимации категории «эффективность». Вместе с тем ее применение в различных отраслях законодательства предполагает разное смысловое наполнение (понимание и толкование), что характеризует научно-практическую потребность изучения эффективности в рамках оценки закупочной деятельности и ее правовой регламентации.

Обратимся к нормативно-правовым основам оценки (критериям) эффективности исполнения государственного контракта, заключенного для удовлетворения ведомственных нужд системы МВД России.

I. Основопологающим стратегическим актом в контексте оценки эффективности любой государственной деятельности, в том числе оценки деятельности государственных заказчиков по осуществлению закупок для государственных нужд, является Указ Президента Российской Федерации², который закрепляет национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, а именно:

- а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) экологическое благополучие;
- д) устойчивая и динамичная экономика;
- е) технологическое лидерство;
- ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Данные цели реализуются, в том числе в рамках национальных проектов, государственных программ. Например, МВД России является ответственным исполнителем Государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»³ и выстраивает свою деятельность в соответствии с профильными для органов внутренних дел национальными стратегиями (концепциями), из которых можно выделить следующие:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁴;
- Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года⁵;

² О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ (дата обращения: 19.10.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162172/ (дата обращения: 10.09.2024).

⁴ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271 (дата обращения: 10.10.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

⁵ Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 23 ноября 2020 г. № 733 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_368501/ (дата обращения: 19.09.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

- Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года⁶;
- Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы⁷;
- Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года⁸;
- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы⁹ и др.

Указанные цели, национальные стратегии (концепции), государственные программы являются ориентиром для государственных органов в рамках своей компетенции при осуществлении соответствующих ведомственных закупок. Таким образом, МВД России через призму национальных целей России, учитывая их при определении методик и критериев эффективности, должно оценивать всю осуществляемую закупочную деятельность, в том числе исполнение государственных контрактов.

II. Следующим актом, закрепляющим основу системы оценки эффективности исполнения государственных контрактов, заключенных для нужд системы МВД России, является Федеральный закон о контрактной системе. По утверждению Н. В. Кандыбко, реализация принципа эффективности обеспечивается различными инструментами, предусмотренными в данном законе, такими как планирование, нормирование, использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При этом она отмечает, что оценка эффективности закупочной деятельности в первую очередь опирается на экономическую эффективность, включающую экономию средств, наиболее выгодные условия исполнения контракта, улучшение качества товаров, работ, услуг, снижение стоимости расходов на обслуживание и т. д. [10].

На надлежащее исполнение государственного контракта влияет оценка каждого этапа закупочной деятельности, в том числе планирование, нормирование государственных закупок (преддоговорный этап) и т. п. Например, в ст. 32 Федерального закона о контрактной системе определяется порядок оценки заявок участников государственной, в том числе ведомственной, закупки и критерии (характеристики) такой оценки.

Также Федеральный закон о контрактной системе регулирует вопросы мониторинга, аудита и контроля государственных закупок. Во исполнение соответствующих положений данного закона приняты и подзаконные акты в контексте темы исследования, например,

⁶ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/ (дата обращения: 19.09.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

⁷ Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-п : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_288413/ (дата обращения: 01.08.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

⁸ Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353838/ (дата обращения: 01.09.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

⁹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы : Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения 10.08.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27.05.2021 № 814 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Соответственно, в ходе проведения оценки эффективности исполнения государственного контракта, либо каждого этапа закупочной деятельности, а также в процессе мониторинга, аудита и контроля государственных закупок требуется определить релевантную систему показателей (критериальный аппарат оценки).

Современные учёные-экономисты справедливо критикуют критериальный аппарат оценки эффективности процесса закупок для государственных нужд, в том числе для ведомственных нужд системы МВД России, который не нашел свое законодательное закрепление в действующих нормативных правовых актах.

Н. В. Кандыбко, анализируя методические подходы к оценке эффективности государственных оборонных закупок, заключает, что существующие методики ориентированы на оценку экономической эффективности и не учитывают целевую и организационную эффективность, а также содержат субъективные критерии оценки [10]. Считаем, что данное утверждение справедливо и в отношении методических подходов к оценке эффективности ведомственных закупок, осуществляемых органами внутренних дел.

III. Ведомственные акты, регулирующие вопросы и критерии оценки эффективности закупок для нужд системы МВД России, включая исполнение государственных контрактов на настоящий момент отсутствуют. В то же время другие ведомства ведут нормотворческую работу по определению показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг для своих нужд.

К правовым актам по оценке эффективности исполнения государственных контрактов, заключенных для удовлетворения нужд различных ведомств, возможно отнести следующие:

1. Приказ Минобороны России от 29.04.2019 № 231 «Об утверждении Перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг Министерства обороны Российской Федерации, территориальных органов Министерства обороны Российской Федерации, подведомственных ему федеральных государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий», устанавливает три основных показателя эффективности закупок и формулы их расчета: показатель эффективности расходования бюджетных средств заказчиком по отраслевым направлениям; показатель соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок; комплексный показатель эффективности закупок заказчика. Данный правовой способ оценки весьма универсален и мог быть применим в системе МВД России.

2. Приказ ФАС России от 12.11.2018 № 1523/18 «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями Федеральной антимонопольной службы» определяет иные показатели: экономия расходования средств бюджета по результатам конкурентных процедур; среднее количество заявок участников закупки, поданных для участия в конкурентных процедурах; доля заявок, допущенных к участию в конкурентных процедурах; доля освоенных бюджетных средств к доведенным лимитам бюджетных обязательств за отчетный период; доля обоснованных жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении конкурентных процедур.

3. Приказ ФНС России от 23.11.2018 № ММВ-7-5/655@ (ред. от 10.04.2024) «Об утверждении показателей, характеризующих эффективность закупок, и порядка их применения» закрепляет следующие показатели: среднее количество заявок; процент экономии при заключении государственных контрактов, рассчитанный относительно начальных (максимальных) цен контрактов; процент решений о признании жалобы обоснованной по отношению к общему количеству закупок, осуществляемых конкурентными способами; доля закупок, осуществленных у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, в совокупном годовом объеме закупок.

4. Приказ Росархива от 14.02.2020 № 14 «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг для нужд Росархива и подведомственных ему учреждений» определяет в качестве показателей: доля закупок, при проведении которых допущены нарушения порядка планирования; среднее количество заявок, поданных на участие в конкурентных процедурах; доля контрактов, заключенных по результатам состоявшихся конкурентных процедур; доля контрактов, заключенных по НМЦК; экономия по результатам конкурентных процедур; доля контрактов, при исполнении которых имели место нарушения исполнения обязательств по контракту; доля обоснованных жалоб на действия (бездействие) заказчика при проведении конкурентных процедур.

5. Приказ Росстата от 15.11.2018 № 672 «Об утверждении Перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг федеральной службой государственной статистики, ее территориальными органами и подведомственными организациями» закрепляет следующие показатели: количество изменений плана-графика закупок в пересчете на одну опубликованную закупку; доля неиспользованных на конец отчетного года бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг; относительная экономия бюджетных средств по результатам осуществления закупок товаров, работ, услуг конкурентными способами; среднее количество заявок, поданных на участие в процедурах определения поставщика, подрядчика, исполнителя; доля несостоявшихся закупок; доля контрактов с ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом; итоговый показатель эффективности закупок в отчетном году.

6. Приказ Роснедра от 30.10.2018 № 482 «Об утверждении Порядка оценки эффективности закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых Федеральным агентством по недропользованию, его территориальными органами и подведомственными ему организациями» устанавливает такие критерии оценки, как: использование средств, выделенных на осуществление закупок; экономия средств, выделенных на осуществление закупок; планирование закупок; объем закупок, осуществленных у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций; осуществление закупок малого объема; соблюдение законодательства Российской Федерации при осуществлении закупок.

7. Приказ Минэкономразвития России от 16.11.2018 № 629 «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг для нужд Министерства экономического развития Российской Федерации, закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых подведомственными Министерству экономического развития Российской Федерации федеральными государственными учреждениями» определяет в качестве показателей эффективности государственных закупок следующие: доля закупок с нарушениями установленного порядка планирования (осуществление закупок, не предусмотренных планом закупок и (или) планом-графиком; не осуществление закупок, предусмотренных планом закупок и (или) планом-графиком закупок); экономия расходования средств бюджета по итогам осуществления закупок; доля контрактов, заключенных по результатам состоявшихся закупок конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); среднее количество заявок участников закупок, поданных

на участие в закупках конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); доля контрактов, при исполнении которых допущены нарушения исполнения обязательств по контракту, доля жалоб, признанных обоснованными, на действия (бездействие) заказчика, комиссии по осуществлению закупок и ее членов, должностных лиц контрактной службы заказчика при осуществлении закупок.

На основе анализа российской и зарубежной экономической литературы Н. С. Павлова и Л. С. Плеханова выделяют следующие наиболее распространенные критерии оценки эффективности государственных закупок:

А) основные критерии:

- 1) ценовой критерий (показатель относительной экономии);
- 2) по уровню конкуренции, выраженной в количестве участников торгов.

Б) альтернативные или дополнительные критерии:

- 3) средняя цена закупки определенного типа товара организацией;
- 4) доля заказов, выполненная по результатам состоявшихся конкурентных процедур;
- 5) задержки исполнения контракта;
- 6) перерасход средств [5, с. 49–50].

Практически все указанные критерии, но в разных формулировках, нашли свое отражение в правовых актах различных государственных ведомств, касающихся определения перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг для собственных нужд.

Анализ приведенных выше ведомственных актов демонстрирует комплексное использование показателей эффективности закупок, прежде всего, таких, которые связаны с экономией бюджетных средств при осуществлении закупок, соблюдением законодательства Российской Федерации при осуществлении закупок. Остальные критерии, обозначенные в ведомственных актах, отражают, по нашему мнению, реализацию принципа ответственности за результативность обеспечения государственных нужд, эффективность осуществления закупок (ст. 12 Федерального закона о контрактной системе). При этом эффективность осуществления закупок ставится в зависимость от необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных, в том числе ведомственных, нужд либо от требований мониторинга закупочной деятельности¹⁰.

По мнению Л. С. Плехановой и Н. С. Павловой одним из существенных недостатков наиболее распространенных подходов к оценке эффективности закупочной деятельности является отсутствие учета качества выполнения соответствующих контрактов, что может сказываться как на благосостоянии конечных потребителей закупаемых благ, так и на итоговой стоимости выполнения работ, изменяющейся в силу возникновения не предвиденных на этапе закупки проблем [5, с. 48]. Развивая данную концепцию, В.Л. Кожухов справедливо определил ряд общих требований, на основе которых можно создавать локальные

¹⁰ О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 814 : послед. ред. // КонсультантПлюс : сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_386229/ (дата обращения 10.08.2024). Режим доступа: для зарегистрированных пользователей.

системы измерения эффективности, в частности, для целей проведения контрактного аудита: устойчивость, учет особенностей организации, комплексность измерений, изменяемость, динамика и статика, оптимальность усилий и конечных результатов, инструментальность, регулярный бенчмаркинг, полезность, привлечение внимания, надежность, обратная связь [12, с. 112–114].

Вместе с тем считаем возможным адаптировать зарубежный опыт оценки системы ведомственных закупок на основе универсальной методологии оценки систем государственных закупок (Methodology for Assessing Procurement Systems - MAPS), разработанной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая включает в себя 3 основные категории показателей:

1. Показатели соответствия (Compliance indicators, Compliance KPI).
2. Показатели эффективности (Efficiency indicators, Efficiency KPI).
3. Стратегические показатели (Strategic indicators, Strategic KPI)¹¹.

Указанная система может использоваться в симбиозе с практикой Европейской комиссией (European Commission) по оценке публичных закупок, которая в качестве показателей оценивает следующие аспекты закупок:

1. Закупка у единственного участника торгов (Single bidder).
2. Закупки без торгов (No calls for bids).
3. Стоимостная доля опубликованных извещений о закупках (Publication rate).
4. Совместные закупки (Cooperative procurement).
5. Критерии выбора победителя (Award criteria).
6. Скорость принятия решения (Decision speed).
7. Контракты, заключенные с малыми и средними предприятиями (SME contractors).
8. Заявки со стороны МСП (SME bids).
9. Разделение контрактов на лоты (Procedures divided into lots).
10. Предоставление неполной (нечеткой) информации в извещениях о проведении торгов (Missing calls for bids).
11. Неуказание регистрационного номера поставщика в закупочной документации (Missing seller registration numbers).
12. Неуказание регистрационного номера заказчика в закупочной документации (Missing buyer registration numbers)¹².

Кроме указанных международных организаций унификацией критериев эффективности публичных закупок и методических подходов к системе их оценки занимается ИНТОСАИ, которая популяризирует парадигму аудита эффективности (performance или value-for-money) или аудита отдачи на вложенные деньги (value-formoney audit). Данному направлению уделяется значительное внимание в стандартах и руководствах ИНТОСАИ, в частности, в ISSAI 3000-3200 (General Auditing Guidelines on Performance Audit). Концептуально же основные принципы и подходы реализации аудита эффективности рассмотрены в ISSAI 300 – Fundamental Principles of Performance Auditing [12, с. 114].

Обозначенные показатели эффективности подразумевают обязательность их для оценки эффективности полного цикла закупочной деятельности. Вместе с тем не стоит

¹¹ Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS) // MAPS: сайт. URL: <https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-Methodology-ENG.pdf> (дата обращения: 01.12.2024).

¹² Public procurement and non-EU participation // European Commission: сайт. URL: https://commission.europa.eu/document/download/c35dc565-896f-4ad4-b53c-b848e754dc57_en?filename=2019_3911_en_07.pdf (дата обращения: 01.12.2024).

забывать и о Целях устойчивого развития, и формирования в соответствии с ними зеленой экономики, и, следовательно, особых экологических требований к закупкам, которые, к примеру, в Европе носят добровольный характер¹³. Полагаем, что со временем приоритетными станут зеленые закупки и будет введен соответствующий критерий оценки эффективности как экологичность [13, с. 75-76] в качестве приоритетного.

Полный цикл закупочной деятельности как ведомственное полномочие является сложным и ресурсоемким процессом, что побуждает искать способы её оптимизации. Учитывая, что цифровые технологии определяют общественные изменения на актуальном этапе социального развития, одним из самых действенных вариантов становится автоматизация закупочного процесса и его оценки на ведомственном уровне.

В современных реалиях цифровой трансформации общественных отношений разрабатываются алгоритмы автоматизации процесса оценки экономической эффективности государственных и муниципальных закупок. В качестве примера можно привести «Программу оценки эффективности функционирования контрактной системы в сфере закупок при осуществлении продовольственного обеспечения спецпотребителей»¹⁴, разработанную для использования должностными лицами силовых государственных органов. Идеи создания машиночитаемого и алгоритмизированного правового регулирования [14, с. 5-6], внедрение интеллектуально-аналитической системы оценки эффективности и качества государственных закупок для нужд полиции [15, с. 8] и применения иных технологий к процессу оценки эффективности государственных закупок [16, с. 74] порождают регулярные дискуссии в научных кругах.

Современный уровень развития общественных отношений и государственного строительства в России основывается на идеях бюджетирования, ориентированного на результат¹⁵, программно-целевого управления и, следовательно, требует ведомственной регламентации оценки эффективности государственных закупок в целом и, в частности, исполнения государственных контрактов, в том числе для нужд системы МВД России, путем определения критериального аппарата такой оценки и его правового закрепления ведомственными актами.

Таким образом, предлагаем разработать и нормативно закрепить методику оценки эффективности закупок для нужд системы МВД России и ее критерии. При этом активно реализовывать потенциал динамично развивающейся цифровой трансформации и применить его к автоматизации процесса оценки эффективности закупок для нужд системы МВД России посредством создания информационно-аналитической системы с использованием алгоритмов «искусственного интеллекта» для оценки эффективности исполнения государственных

¹³ Green Public Procurement Criteria and Requirements // European Commission : сайт. URL: https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en (дата обращения: 01.08.2024).

¹⁴ Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2021619348 Российская Федерация. Программа оценки эффективности функционирования контрактной системы в сфере закупок при осуществлении продовольственного обеспечения спецпотребителей : № 2021618583 : заявл. 01.06.2021 : опубл. 08.06.2021.

¹⁵ См.: Бюллетень Счетной палаты. Спецвыпуск. 30 мая 2024 // Счетная палата Российской Федерации : сайт. URL: <https://ach.gov.ru/statements/bulletin-sp-2024-spetsvypusk> (дата обращения: 01.08.2024); Передовая практика стран ОЭСР в области бюджетирования, ориентированного на результат // PEMPAL : сайт. URL: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Мероприятия%20Бюджетного%20Сообщества/Nov05_Париж%2C%20Франция/files/oecd_good_practices_in_performance_budgeting_final_rus.pdf (дата обращения: 01.08.2024).

контрактов, заключенных для нужд органов внутренних дел и иных организаций, входящих в систему МВД России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Кравченко М. В., Толстова А. З. Проблематика оценки эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Научные горизонты. 2017. № 3. С. 108–113.
2. Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников // ЭКО. 2020. № 11 (557). С. 83–103.
3. Архиреев А. В. Генезис понятия эффективности. Структура, состояние, оценка // Контекст и рефлексия: философия о мире и человеке. 2023. Т. 12, № 10-1. С. 36–49.
4. Нечаев А. С. Огнев Д. В., Буинцева Н. В. Методические аспекты оценки эффективности государственных закупок // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2018. № 3 (109). С. 34.
5. Павлова Н. С., Плеханова Л. Критерии эффективности государственных закупок: неучтенные эффекты // Закон. 2021. № 8. С. 41–51.
6. Суровцева С. В. Актуальные вопросы мониторинга государственных закупок и оценки эффективности контроля // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 6-2 (57). С. 203–207.
7. Абдуллаев Р. Р. К вопросу о гражданско-правовой природе государственного контракта на выполнение подрядных работ для нужд системы МВД России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 23, № 3. С. 34–40.
8. Романовская О. В. Правовое регулирование эффективности деятельности организаций, осуществляющих государственно-властные полномочия // Наука. Общество. Государство. 2016. Т. 4. № 4 (16). С. 13–19.
9. Антипова Т. В., Фадейкина Н. В. Оценка эффективности деятельности бюджетополучателей - субъектов государственного сектора экономики // Сибирская финансовая школа. 2008. № 5 (70). С. 141–146.
10. Кандыбко Н. В. Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности процесса государственных оборонных закупок // Военно-экономический вестник. 2021. № 4. URL: <https://voenvestnik.ru/PDF/01ECVV421.pdf> (дата обращения: 01.08.2024).
11. Катвалян А. Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 8 (117). С. 75–83.
12. Кожухов В. Л. Построение системы показателей оценки эффективности в целях проведения аудита эффективности государственных закупок // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. 2015. № 6 (84). С. 107–115.
13. Миннигулова Д. Б., Абдуллаев Р. Р. Перспективы правового регулирования зеленых (устойчивых) государственных закупок в Российской Федерации (на примере подрядных работ для нужд системы МВД России) // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 1 (103). С. 74–84.
14. Шмелева М. В. Пересмотр понятийного наполнения в сфере цифровых госзакупок в целях повышения эффективности закупок // Право. Законодательство. Личность. 2019. № 1 (28). С. 5–9.
15. Абдуллаев Р. Р. О некоторых аспектах цифровизации подрядных правоотношений в сфере государственных закупок для нужд полиции / Гражданские правоотношения в цифровой среде: вопросы теории и практики: сборник статей по материалам всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 октября 2022 года. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 6–11.
16. Землин А. И., Шибанова А. А. Актуальные вопросы обеспечения эффективности государственных закупок для нужд обороны // Военное право. 2021. № 1 (65). С. 70–77.

REFERENCES

1. Kravchenko M. V., Tolstova A. Z. Problematika ocenki effektivnosti kontraktnoj sistemy v sfere gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok [Problematics of assessing the effectiveness of the contractual system in the sphere of state and municipal procurement]. Scientific Horizons - Nauchnye gorizonty. 2017, no. 3, pp. 108–113.
2. Yakovlev A. A., Balaeva O. N., Rodionova Yu. D., Tkachenko A. V. Problemy i effektivnost' goszakupok glazami ih uchastnikov [Problems and efficiency of public procurement through the eyes of its participants]. ECO - EKO. 2020, no. 11 (557), pp. 83–103.
3. Arhireev A. V. Genezis ponyatiya effektivnosti. Struktura, sostoyanie, ocenka [Genesis of the concept of efficiency. Structure, State, Evaluation]. Context and Reflexion: Philosophy about the World and Man - Kontekst i refleksiya: filosofiya o mire i cheloveke. 2023, vol. 12, no. 10-1, pp. 36–49.
4. Nechaev A. S. Ognev D. V., Buinceva N. V. Metodicheskie aspekty ocenki effektivnosti gosudarstvennyh zakupok [Methodological aspects of assessing the effectiveness of public procurement]. Management of economic systems: electronic scientific journal - Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal. 2018, no. 3 (109), pp. 34.
5. Pavlova N. S., Plekhanova L. S. Kriterii effektivnosti gosudarstvennyh zakupok: neuchtennye efekty [Criteria of efficiency of public procurement: unaccounted effects]. Law - Zakon. 2021, no. 8, pp. 41–51.
6. Surovceva S. V. Aktual'nye voprosy monitoringa gosudarstvennyh zakupok i ocenki effektivnosti kontrolya [Actual issues of monitoring of public procurement and evaluation of control efficiency]. International Journal of Humanities and Natural Sciences -Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2021, no. 6-2 (57), pp. 203–207.
7. Abdullaev R. R. K voprosu o grazhdansko-pravovoj prirode gosudarstvennogo kontrakta na vypolnenie podryadnyh rabot dlya nuzhd sistemy MVD Rossii [On the issue of the civil-law nature of the state contract for the performance of contract works for the needs of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia]. Vestnik of the South Ural State University. Series: Law - Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2023, vol. 23, no. 3, p;p. 34–40.
8. Romanovskaya O. V. Pravovoe regulirovanie effektivnosti deyatel'nosti organizacij, osushchestvlyayushchih gosudarstvenno-vlastnye polnomochiya [Legal regulation of the effectiveness of organisations exercising state-power]. Science. Society. State. - Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. 2016, vol. 4, no. 4 (16), pp. 13–19.
9. Antipova T. V., Fadejkina N. V. Ocenka effektivnosti deyatel'nosti byudzhetopoluchatelej - sub"ektov gosudarstvennogo sektora ekonomiki [Assessment of the efficiency of budget recipients - subjects of the public sector of the economy]. Siberian Financial School - Sibirskaya finansovaya shkola. 2008, no. 5 (70), pp. 141–146.
10. Kandybko N. V. Teoretiko-metodologicheskie aspekty ocenki effektivnosti processa gosudarstvennyh oboronnyh zakupok [Theoretical and methodological aspects of assessing the effectiveness of the process of state defence procurement]. Military Economic vestnik - Voenno-ekonomicheskij vestnik. 2021, no. 4, URL: <https://voenvestnik.ru/PDF/01ECVV421.pdf> (data obrashcheniya: 01.08.2024).
11. Katvalyan A. E. Princip otvetstvennosti za rezul'tativnost' obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd, effektivnost' osushchestvleniya zakupok [The principle of responsibility for the effectiveness of ensuring state and municipal needs, the efficiency of procurement]. Actual problems of Russian law - Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2020, vol. 15, no. 8 (117), pp. 75–83.
12. Kozhuhov V. L. Postroenie sistemy pokazatelej ocenki effektivnosti v celyah provedeniya audita effektivnosti gosudarstvennyh zakupok [Building a system of performance evaluation indicators to audit the efficiency of public procurement]. Vestnik of the Plekhanov Russian

University of Economics - Vestnik Rossijskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova. 2015, no. 6 (84), pp. 107–115.

13. Minnigulova D. B., Abdullaev R. R. Perspektivy pravovogo regulirovaniya zelenykh (ustojchivyyh) gosudarstvennykh zakupok v Rossijskoj Federacii (na primere podryadnykh rabot dlya nuzhd sistemy MVD Rossii) [Prospects of legal regulation of green (sustainable) public procurement in the Russian Federation (on the example of contractual works for the needs of the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia)]. Vestnik of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia - Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2024, no. 1 (103), pp. 74–84.

14. Shmeleva M. V. Peresmotr ponyatiynogo napolneniya v sfere cifrovyyh goszakupok v celyakh povysheniya effektivnosti zakupok [Revision of conceptual content in the field of digital public procurement in order to increase the efficiency of procurement]. Law. Legislation. Personality. - Pravo. Zakonodatel'stvo. Lichnost'. 2019, no. 1 (28), pp. 5–9.

15. Abdullaev R. R. [On Some Aspects of the Digitalisation of Contracting Legal Relationships in Public Procurement for Police Needs]. Grazhdanskije pravootnosheniya v cifrovoj srede: voprosy teorii i praktiki: sbornik statej po materialam vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii, Sankt-Peterburg, 21 oktyabrya 2022 goda [Civil legal relations in the digital environment: issues of theory and practice: a collection of articles on the materials of the All-Russian scientific-practical conference, St. Petersburg, 21 October 2022.]. St. Petersburg, 2022, pp. 6-11.

16. Zemlin A. I., Shibanova A. A. Aktual'nye voprosy obespecheniya effektivnosti gosudarstvennykh zakupok dlya nuzhd oborony [Topical issues of ensuring the effectiveness of public procurement for the needs of defence]. Military Law - Voennoe pravo. 2021, no. 1 (65), pp. 70–77.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Миннигулова Динара Борисовна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права и гражданского процесса. Санкт-Петербургский университет МВД России. 198206, Санкт-Петербург, улица Летчика Пилотова, 1.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Minnigulova Dinara Borisovna, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Civil Law and Civil Procedure. Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1 Pilot Pilyutov St., St. Petersburg, 198206.

Статья поступила в редакцию 19.11.2024; одобрена после рецензирования 19.12.2024; принята к публикации 10.02.2025.

The article was submitted 19.11.2024; approved after reviewing 19.12.2024; accepted for publication 10.02.2025.