

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКУПКИ.

К ВОПРОСУ О МЕТОДАХ ОЦЕНКИ



КАЗАНЦЕВ
Дмитрий Александрович,

к.ю.н., начальник отдела правовой экспертизы В2В-Center

При обсуждении эффективности закупки традиционно подразумевается, что речь идет о величине экономии, достигнутой по итогам конкурентной процедуры. Однако действительно ли этот показатель демонстрирует эффективность закупки? И есть ли альтернативные подходы к измерению эффективности? Эти, казалось бы, чисто методологические вопросы на самом деле самым существенным образом влияют не только на философию, но и на практику закупок.

Стремление к обеспечению эффективности закупок есть важнейшая задача и корпоративного, и государственного регулирования соответствующих бизнес-процессов. Однако без адекватного понимания самой эффективности применительно к закупочной работе и регулированию это стремление может пойти по ошибочному пути, так что в конечном итоге формальные показатели станут важнее реального результата. Обсуждение самого понятия эффективности и критериев ее определения можно назвать самым что ни на есть прикладным исследованием, влияющим и на правовую, и на экономическую составляющую закупочной деятельности. Ниже при обсуждении ключевых тезисов, связанных с актуальным пониманием эффективности, практическое значение этой темы будет показано с использованием примеров из реальных закупочных практик этого и предыдущего года.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ЭКОНОМИЯ

Ноябрь. Команда рабочих в фирменных спецовках с претенциозным логотипом высаживает саженцы в мерзлый грунт. Самые мудрые и опытные просто аккуратно кладут саженец рядом со свежей лункой — и в самом деле, зачем закапывать его сейчас, если он все равно не приживется и весной его придется выкапывать! Нет ни малейших оснований подозревать заказчика в том, что он провел закупку с нарушениями. Наверное, даже разница между начальной (максимальной) ценой и ценой контракта была вполне приличная. Но можно ли назвать такую закупку эффективной? И действительно ли упомянутая выше разница в данном случае говорит об экономии средств городского бюджета?

Экономия — важный критерий при оценке эффективности закупки. Важный, но не единственный. И это важно учитывать в том числе и потому, что в отрыве от остальных критериев любой показатель экономии может быть формальным, если не фиктивным. Так, например, действительно ли являются экономией средств городского бюджета ежегодные работы по укладке асфальта или, допустим, тротуарной плитки? При этом ad hoc допу-

стим, что каждая соответствующая закупка была проведена безупречно и с рекордными показателями эффективности в принятом на сегодня смысле этого слова.

К сожалению, подсчет экономии зачастую ограничивается разницей между начальной (максимальной) ценой и ценой контракта. Не так сложно догадаться, что нехитрые манипуляции с начальной ценой могут по этой формуле показать практически любую эффективность. Но этим проблема данного подхода не исчерпывается даже в арифметической плоскости: крайне редко при подсчете учитываются расходы заказчика на организацию самой конкурентной процедуры закупки. А ведь затраты эти вполне способны превысить величину экономии средств, достигнутую за счет эффекта конкуренции поставщиков. И чем более закупка зарегулирована, чем больших действий и документов требует каждый ее шаг, тем эти расходы выше. Это не означает, что регулирование конкурентной закупки вовсе не нужно — без адекватного регулирования в большинстве случаев придется забыть и о конкуренции. Важно лишь помнить, что экономия, достигаемая по итогам конкурентной закупки, прямо пропорциональна демонополизированности на рынке закупаемой продукции и объему закупки, но при этом обратно пропорциональна организационным усилиям, необходимым для ее проведения.

Потребность в минимизации организационных усилий при проведении конкурентной закупки частично могла бы удовлетворить автоматизация, по крайней мере, части закупочных процессов. Каталогизация закупаемой продукции и расширение практики электронных закупок в целом находятся в русле этой стратегии. Вот только опять же без адекватного нормативного регулирования, позволяющего переложить на машину все функции, не требующие вмешательства человека, может стать проблемой и каталог, и даже электронная закупка. Причем если регулятор заставит «перепроверять» за машиной каждый шаг, то проблемой это будет для заказчика. А если неправильно разделить «человеческие» и «машинные» функции, оставив пространство для манипуляции кругом участников и результатами закупки, то проблемой это станет уже для добросовестного поставщика.

В любом случае невозможно адекватно оценивать реальную экономию по результатам закупки без долгосрочной оценки этого самого результата. Что экономнее: каждый год укладывать асфальт за 7 млн или на том же отрезке уложить асфальт за 10 млн один раз на десять лет? Увы, здравый смысл и традиционная парадигма эффективной закупки дают на этот вопрос противоположные ответы.

И здесь мы подходим к вопросу о качестве закупки. Требование десятилетней гарантии для

дорожного покрытия, требование к замене замерзших саженцев новыми — всё это именно качественные требования к поставляемой продукции. А за качество почти всегда приходится платить дороже. Чтобы не противопоставлять экономию и качество, имеет смысл уже на понятийном уровне закрепить разделение понятия «эффективность закупки» в собственном смысле и понятия «экономический эффект конкуренции» в смысле разницы между начальной ценой и ценой контракта. Экономический эффект необходимо учитывать при оценке эффективности закупки — но учитывать лишь в совокупности с остальными факторами, поскольку сам по себе он не может служить показателем эффективности.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КОНКУРЕНЦИЯ

В условиях, когда в качестве единственно верного способа закупки позиционируется ценовое соревнование, сложно задумываться о неценовом измерении чего бы то ни было, связанного с закупочной деятельностью. При этом пресловутый электронный аукцион сам по себе, конечно, не тормоз конкурентных закупок. Важно лишь понимать, что спектр эффективного применения этого инструмента весьма ограничен. Эффективной в собственном смысле этого слова может быть и закупка, проведенная с помощью аукциона, но лишь при условии, что все параметры закупаемой продукции точнее образом заданы аукционной документацией. На примере из сферы B2C можно проиллюстрировать это условие ситуацией, в которой мы покупаем телевизор и определили не просто диапазон нужных нам параметров, а точную модель, которая кажется нам лучшей в этом диапазоне: после этого нам осталось сравнить лишь цены выбранной нами модели в разных магазинах. В условиях B2B и B2G для такого сравнения и нужен аукцион.

Однако есть маленький нюанс: в правовом поле законодательства о контрактной системе описанная выше ситуация в большинстве случаев невозможна, поскольку скорее всего будет считаться ограничением конкуренции. При этом в том же самом правовом поле именно аукцион предписывается de facto в качестве основного способа закупок.

В этом контексте сложно переоценить самый первый тезис обзора, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017 г.: результат закупки важнее конкуренции при ее проведении. Эта мысль подтверждает тот интуитивно понятный факт, что целью, в том числе, конкурентной закупки является поставка качественной продукции, тогда как конкуренция при проведении закупки служит всего лишь средством для достижения этой цели. Это средство помогает добиться лучших

условий поставки, в т. ч. снизить цену (всё же не будем забывать о том, что экономия является хотя и не единственным, но тем не менее важным показателем результативности конкурентной закупки). Вот только при всей своей важности конкуренция между поставщиками не может подменять цель закупки.

Из доктринального закрепления этого соотношения следуют вполне практические выводы: возможное сужение круга участников закупки с одновременным повышением эффективности использования финансирования не может само по себе рассматриваться в качестве нарушения требований Закона «О защите конкуренции». Иными словами, Верховный Суд подтвердил: запрещено лишь необоснованное ограничение конкуренции, а если такое ограничение обосновано потребностью в качественной продукции, то незаконным оно считаться не может. При этом в аргументации обзора использован и традиционный тезис о том, что если требованиям заказчика удовлетворяют хотя бы два поставщика, то конкуренция уже есть.

Таким образом, аукцион уместен и хорош тогда, когда безотносительно к расширению круга участников закупки имеется точное описание предмета закупки и всех требований к нему. Это описание не должно оставлять простора для снижения цены за счет снижения качества. Представляется, что ценовое соревнование может быть эффективно с точки зрения конечной цели закупки и удобно с точки зрения поставщиков и заказчика лишь при закупке тех товаров, работ и услуг, для которых будет сформирована качественная типовая закупочная документация. Можно предположить, что, по крайней мере, в сфере госзаказа и, по крайней мере, для большей части товаров можно сформировать библиотеку соответствующих документов, хотя для этого и требуется титаническая работа. Если в эту библиотеку получится включить документацию для закупки части работ и части услуг, то это будет уже сверхзадача! Важно лишь понимать, что аукцион, тем более в качестве единственно возможного способа закупки, уместен лишь для продукции, закупка которой регламентирована типовой документацией. Иными словами: сначала разработка и тестирование аукционной документации — затем включение соответствующей продукции в аукционный перечень. А никак не наоборот.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КОНЕЧНЫЙ ПОТРЕБИТЕЛЬ

Еще один пример — закупка лекарств и медоборудования за бюджетные деньги. Допустим, лекарства были куплены в срок, в необходимом количестве и в необходимой номенклатуре. Даже какую-ника-



кую конкуренцию между двумя производителями из стран ЕАЭС обеспечить удалось, и снижение по сравнению с начальной (максимальной) ценой было показано. Допустим даже, что начальная цена соответствовала рыночной, а значит, по итогам закупки имела место реальная экономия бюджетных средств. Вот только отчего же главные сторонники импортозамещения сами предпочитают не пользоваться такими лекарствами и таким оборудованием, а лечиться в частных клиниках, причем желательнее подале от территории ЕАЭС? Ведь эта-то закупка уж точно эффективна!

Ответ на вопрос о реальной эффективности данной закупки не так-то прост. Принципиально для ответа то, что именно мы считаем конечной целью закупки. Экономия бюджетных средств сама по себе едва ли может быть конечной целью — в таком случае лучшим способом ее достижения было бы отсутствие закупок вообще. Значит, вероятно, экономия бюджетных средств представляет собой лишь один из показателей качества закупки, а цель стоит усматривать в чем-то другом. И если таковой целью является обеспечение гарантированного рынка сбыта отечественным фармацевтам, то описанный выше пример является, безусловно, примером эффективной закупки.

Причем эту цель нельзя назвать недостойной или преступной в узком смысле этого слова. Еще несколько столетий назад для ведущих европейских держав одним из ключевых стимулов освоить побольше заморских территорий служило как раз обеспечение рынка сбыта товаров, не нужных в метрополии... Но точно ли именно этот проверенный временем рецепт развития производства подходит в качестве цели закупки для государственных и муниципальных нужд — то есть, в конечном итоге, для нужд граждан? Ответ на этот вопрос требует определенности по куда более фундаментальным аспектам государственного строительства, но автор склонен согласиться с позицией Федеральной антимонопольной службы в том, что существующее ограничение конкуренции при госзакупках медоборудования отнюдь не является обоснованным. На практике это выливается в то, что даже самый самоотверженный врач, принудительно получая в руки сомнительного качества «аналог», бессилён должным образом помочь больному: всё же медицина в XXI веке отрасль без всякого преувеличения высокотехнологичная, и закрытие доступа к современной медицине.

Итак, судя по всему, эффективная закупка должна учитывать интересы конечного потребителя закупаемых товаров, работ и услуг. А значит, для оценки закупки с точки зрения реальной эффективности важно понимание того, кто же является конечным потребителем закупаемой продукции. Это, в свою очередь, требует соотнесения каждой закупки не просто с понятием закупаемого товара, работы или услуги, а с понятием потребности, для удовлетворения которой эти товары, работы или услуги необходимы.

Если мы говорим о закупках завода, пусть даже подпадающего под действие Закона № 223-ФЗ, то такой потребностью будет тот или иной этап производственной и коммерческой деятельности этого завода. Соответственно, субъектом, который может справедливо рассматриваться в качестве потребителя закупаемой продукции, будет сам заказчик. Но если тот же завод закупает продукцию не для производства, а для перепродажи, то конечный потребитель изменяется. И, наконец, крайне поляризуются конечные потребители при закупке продукции для государственных и муниципальных нужд. И в этом контексте именно для оценки эффективности закупки важно, с одной стороны, оценивать качество приобретенной продукции (если конечным потребителем являются граждане) и, напротив, обоснованность закупки (если конечным потребителем являются сотрудники органов власти и местного самоуправления). Во втором случае граждане, де-факто оплатившие эту закупку, никак напрямую не взаимодействуют с приобретен-

ной за их деньги продукцией, а лишь обеспечивают полноценную деятельность специалистов, работа которых гражданам необходима.

Возвращаясь к наглядным примерам, это можно выразить так: гражданин пользуется услугами врача, и именно по этой причине и качественный ремонт, и удобная мебель для врачебного кабинета является эффективной закупкой даже несмотря на то, что оплативший ее гражданин не пользуется ни этим ремонтом, ни мебелью; а вот является ли эффективной закупкой новенький внедорожник для главврача той же больницы — вопрос отдельный. И, кстати, ответ на него не обязательно отрицательный.

С другой стороны, не покидая пределов той же больницы, можно с уверенностью сказать, что именно налогоплательщик является конечным потребителем закупленных для этой больницы лекарств и медсредств. А значит, при оценке этой закупки интересы потребителя должны выходить на первый план, превалируя даже над экономией. И уж тем более превалируя над сбытовыми интересами сбыта производителей, ослепленных протекционизмом.

Выше мы упомянули возможность установить десятилетнюю гарантию на дорожное покрытие. В этом случае добросовестный поставщик и в самом деле вместо того, чтобы объявить себя банкротом, будет каждый год за свой счет — а не за счет бюджета — латать выбоины и колдобины. Но точно ли соответствует интересам конечного потребителя тот факт, что половина полос на дороге постоянно перекрыта ради очередного гарантий-



ного ремонта? Даже в ситуации, когда и работы действительно выполнены, и результаты этих работ налицо, и бюджет защищен от лишних расходов — даже в этой ситуации не всегда можно говорить о том, что закупка по результатам показала себя действительно эффективной.

РАЗВИТИЕ ПОНИМАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПКИ

Уже изложенные выше соображения позволяют говорить о невозможности адекватной оценки качества проведенной закупки на основании только ценового или только арифметического представления об эффективности. В качестве рабочего определения эффективной закупки можно предложить поставку продукции, необходимой для хозяйственной и публично-правовой деятельности заказчика, на условиях, обеспечивающих достижение целей закупки и максимально комфортных для конечного потребителя, по максимально привлекательной с точки зрения долгосрочной экономии цене.

Разумеется, применение такого определения ограничено проблематикой подсчета, например, удовлетворенности потребителя и других сложных в исчислении показателей. По этой причине оно не претендует на совершенство, однако предлагает задуматься о том, что закупка не может оцениваться вне контекста сложного комплекса отношений, элементом которых она является. Так, например, странно было бы рапортовать об повышении эффективности закупок тех же медизделий

и медоборудования в условиях, когда средняя продолжительность жизни пациентов стремится к африканским уровням — при том, что и распространение заболеваний, и средняя продолжительность жизни зависят не только от госзакупок. Понимание этой системности и умение видеть в ней конечную цель каждой закупки позволяет говорить об эффективности как о сложном, но при этом чрезвычайно прикладном показателе.

За пределами этой статьи остается отдельный и очень интересный вопрос об экологической составляющей закупки. В реалиях XXI века с точки зрения долгосрочной перспективы лишь экологичная закупка может считаться эффективной, особенно если эта закупка проведена за бюджетный счет, а значит, должна учитывать интересы широкого круга граждан, эту самую закупку и профинансировавших.

Помимо экологической составляющей, в различных отраслях могут быть и иные дополнительные факторы, влияющие на оценку эффективности закупки — будь то обеспечение безопасности промышленных объектов, энергоэффективность, использование современных технологий производства и т.п. Цель этой статьи ограничивается лишь приглашением к размышлению о том, что эффективность закупки в любом случае должна рассматриваться как сложное комплексное понятие, не сводимое к вопросу о разнице между начальной ценой и ценой контракта, а затрагивающее отношения по использованию приобретенной продукции в течение долгого времени после подписания итогового протокола. ■

