

Г.А. Коломенский, Г.В. Османов, А.Г. Иваниско **«ПОДВОДНЫЕ КАМНИ» КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ:** **ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА**

Георгий Абрамович Коломенский – доцент кафедры государственного и муниципального управления, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, кандидат физико-математических наук, г. Гатчина; **e-mail: gacol@rambler.ru.**

Григорий Викторович Османов – преподаватель кафедры государственного и муниципального управления, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, г. Гатчина; **e-mail: piu@vodokanal.gtn.ru.**

Алина Геннадьевна Иваниско – секретарь заместителя начальника Департамента инвестиций и проектирования, ПАО «Газпром», г. Санкт-Петербург; **e-mail: smo.linka@yandex.ru.**

В статье проанализированы некоторые проблемы, с которыми сталкиваются заказчики при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Проанализировано влияние соотношения «цена – качество» на результативность и эффективность закупок. Авторами предложены минимальные требования к системе оценки эффективности закупок, а также меры, направленные на повышение эффективности и результативности закупок.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки; контрактная система; эффективность и результативность закупок.

G.A. Kolomensky, G.V. Osmanov, A.G. Ivanisko **PITFALLS OF CONTRACT SYSTEM: CUSTOMER'S VIEW**

Georgy Kolomensky – senior lecturer, the Department of State and Municipal Administration, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, PhD in Physics and Mathematics, Gatchina; **e-mail: gacol@rambler.ru.**

Grigory Osmanov – teacher, the Department of State and Municipal Administration, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina; **e-mail: piu@vodokanal.gtn.ru.**

Alina Ivanisko – secretary of Head of Investment and Project Department, Gasprom, St. Petersburg; **e-mail: smo.linka@yandex.ru.**

We analyze certain problems that customers face during state and municipal procurement activities. We analyze how “value for money” concept affects the procurement effectiveness and efficiency. We suggest introducing minimal requirements to the system of assessing procurement effectiveness as well measures aimed at increasing procurement effectiveness and efficiency.

Keywords: state and municipal procurement; contract system; procurement effectiveness and efficiency.

Восемь лет функционирования в Российской Федерации контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок (далее – контрактная система) дает солидную основу для некоторых выводов. Прежде всего, следует отметить, что контрактная система находится в процессе постоянных изменений. Действующая

редакция Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – Закон о контрактной системе) является 95-й по счету, а уже принятые Государственной Думой законодательные акты формируют

еще три редакции, вступающие в силу с 01.07.2023 г., 01.01.2024 г. и 08.03.2024 г. соответственно. Такая нестабильность законодательства, безусловно, осложняет деятельность огромного числа участников контрактной системы, количество которых по данным регистрации в Единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС ЗАКУПКИ) на 01.10.2022 г. составило почти 700 000, в том числе 57 000 заказчиков всех уровней [3].

Между тем, государственные и муниципальные закупки играют важнейшую роль в управлении общественными финансами, обеспечивая материальными и нематериальными ресурсами процесс оказания государственных и муниципальных услуг, а также функционирование органов власти и управления всех уровней. Общая сумма договоров (контрактов), заключенных в рамках контрактной системы в 2022 г., по данным Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС «ЗАКУПКИ») [4] составила почти 11,3 трлн рублей, или 20,5% расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. Отсюда вытекает важность и актуальность темы настоящей статьи. Сразу отметим, что в рамках данной статьи мы не будем рассматривать заведомо недобросовестные действия заказчиков, сознательно идущих на нарушение тех или иных положений Закона о контрактной системе в надежде «как-нибудь проскочить».

Нестабильность законодательства влечет за собой несколько следствий для заказчиков. Во-первых, у работников контрактной службы заказчика возникает необходимость постоянной актуализации своих знаний нормативной базы. Эта работа требует определенных затрат как времени, так и финансовых ресурсов, что достаточно непросто, особенно в тех случаях, когда контрактная служба создается в виде «виртуального» подразделения, т.е. когда сотрудники совмещают обязанности по контрактной службе с выполнением других служебных обязанностей.

Во-вторых, если изменения в законодательстве носят принципиальный характер, существенно меняя действовавшие до этого положения (как, например, редакция

44-ФЗ, введенная в действие с 01.01.2022 г.), становятся бесполезными многие шаблоны, разработанные специалистами для экономии трудозатрат при подготовке документации, и возникает необходимость разработки новых.

В-третьих, существенно возрастает вероятность «попадания» под штрафные санкции контрольных органов, вплоть до отмены протоколов и возврата, соответственно, на предыдущие этапы закупки и вынесения административных взысканий на должностных лиц заказчика. Особенно неприятной является задержка с осуществлением закупки, что в случае, если закупка имеет сезонный характер, может привести к невозможности ее осуществления в необходимые сроки.

Справедливости ради отметим, что законодатель признал наличие проблем, связанных с нестабильностью законодательства о контрактной системе, в связи с чем с 01.01.2021 г. вступила в действие ч. 5 статьи 2 Федерального закона [1], внесенная Федеральным законом от 24.04.2020 г. № 124-ФЗ, установившая правила вступления в силу законов о внесении изменений в Закон о контрактной системе и давшая участникам системы некоторый гарантированный срок на адаптацию к принимаемым новшествам. Однако уже в ноябре 2022 г. действие этих правил было приостановлено до 01.01.2024 г.

Конечно, наиболее радикальным способом решения проблемы нестабильности законодательства был бы трех- или пяти-летний мораторий на внесение любых изменений в Закон о контрактной системе, причем такой мораторий должен повторяться периодически. Хорошо известно, что лучше пусть не совсем совершенное, но стабильное законодательство, чем постоянно вносимые «улучшения», которые к тому же зачастую ситуацию совсем не улучшают. Однако что-то подсказывает, что подобная инициатива вряд ли будет реализована.

В этих условиях можно предложить ряд мер, которые позволят минимизировать потенциальный ущерб от нестабильного законодательства. Одной из таких

мер могло бы быть введение в контрактной службе функции управления качеством по аналогии с соответствующими службами в коммерческих организациях. Основная задача управления качеством в контрактной службе – обеспечение процесса закупок качественной документацией, причем не только с юридической стороны, что будет обеспечивать минимизацию как рисков, связанных с нестабильностью законодательства, так и рисков, связанных с защитой интересов заказчиков при возможных конфликтных ситуациях, но и с технической стороны, поскольку именно с подготовки технического описания объекта закупки начинается процесс обеспечения результативности закупки, о чем пойдет речь ниже.

С точки зрения управления качеством любая жалоба на действия или бездействие заказчика, признанная обоснованной, любая ситуация, связанная с выявленными нарушениями в ходе исполнения контракта, должна рассматриваться как брак в работе контрактной службы и быть поводом для внутреннего анализа причин произошедшего и поиска решений, исключающих появление подобных фактов в будущем.

Следующим предметом нашего обсуждения является проблема эффективности и результативности закупок. Буквально в первом же предложении Закона о контрактной системе прокламируется, что он «регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг <...>» [1].

Далее в ст. 6 в числе принципов контрактной системы упоминаются «ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд» и «эффективность осуществления закупок». И наконец, ст. 12 «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок» устанавливает, что заказчики «при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов

обеспечения государственных и муниципальных нужд», а «должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок...» [1].

При этом ни в законе, ни в других нормативных актах о контрактной системе, ни в многочисленной литературе, комментирующей законодательство о контрактной системе, нет ни определения эффективности закупок, ни определения их результативности. Таким образом, даже с теоретической точки зрения, не говоря уже о практической стороне дела, вопросы эффективности и результативности государственных закупок проработаны очень слабо.

В работе [5] авторы пришли к выводу, что наиболее часто используемыми показателями эффективности закупок являются относительная экономия бюджетных средств (т.е. отношение снижения цены контракта к его начальной (максимальной) цене) и уровень конкуренции, за который весьма примитивно принимается число участников торгов.

Слабость и неполнота этих показателей становятся очевидными, если принять во внимание современные подходы к определению эффективности как к соотношению достигнутых результатов и затраченных ресурсов. В силу многозначности и результатов, и ресурсов понятие эффективности также становится комплексным показателем любой, в том числе экономической деятельности. С этой точки зрения даже для определения бюджетной эффективности закупок сведение результата закупки исключительно к снижению цены при заключении контракта является методически неверным, как если бы рентабельность продукции определялась только снижением цены при закупке сырья или комплектующих. Да и отсутствие учета затрат на использование объекта закупки в процессе его использования также вносит искажения в показатели эффективности закупок.

Очевидным следствием такого «бухгалтерского» подхода к показателям эф-

фактивности закупок является значительный перекос в сторону электронного аукциона как способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), по сравнению с открытыми электронными конкурсами. По данным [3] за 9 месяцев 2022 г. доля электронных аукционов в общем количестве процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) составила 87,5% (90% за аналогичный период 2021 г.), а в стоимостном объеме – 58,7% (64% за аналогичный период 2021 г.). В то же время доля электронных конкурсов в общем количестве процедур составила всего 2,8%, а в стоимостном объеме – 39,3%. Аналогичные показатели за 9 месяцев 2021 г. составили 2% и 24% соответственно.

Данные этого же источника о среднем количестве заявок на одну процедуру ставят под сомнение еще одно преимущество аукционов – их якобы большую конкурентность по сравнению с другими процедурами. Так, за 9 месяцев 2022 г. среднее количество поданных заявок на участие в электронном аукционе составило 2,88, тогда как для электронных конкурсов этот показатель составил 2,49, а для электронного запроса котировок – 2,59.

Реальная же причина доминирования электронных аукционов кроется вовсе не в предпочтениях заказчиков, а в распоряжении Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р [2], в котором установлен перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукционы. Перечень охватывает 60 классов продукции (работ, услуг) по классификатору ОК 034-2014 покрывая, тем самым, значительную часть номенклатуры объектов закупок для государственных и муниципальных нужд.

Мнение же заказчиков относительно показателей эффективности закупок существенно отличается от подходов государственных органов, вовлеченных в регулирование контрактной системы. В исследовании группы сотрудников Института анализа предприятий и рынков ВШЭ [6] на основании онлайн-опроса госзаказчиков и поставщиков установлено, что 77% и 53% заказчиков считают предпо-

читательными такие критерии эффективности госзакупок, как «поставка качественного товара» и «исполнение контракта в срок» соответственно. В то же время традиционные показатели эффективности, а именно «снижение цены» и «высокая конкуренция» отметили в качестве приемлемых только 19% и 18% заказчиков соответственно.

Столь большие различия показывают, что мнение непосредственных участников закупок слабо учитывается регулирующими органами, и такую ситуацию нельзя признать удовлетворительной. Очевидно, что дальнейшее совершенствование регулирования системы госзакупок должно основываться в первую очередь на мнении заказчиков и поставщиков, и уже во вторую очередь на интересах контролирующих органов.

Учитывая вышеизложенное, можно сформулировать следующие минимальные требования к системе оценки эффективности закупок:

- оценка эффективности закупок является интегральным показателем и должна производиться на основе комплекса разнородных показателей;

- оцениваться должна эффективность каждой конкретной закупки;

- среди показателей, используемых для оценки эффективности, должны быть как количественные показатели (сокращение цены контракта, отклонение от срока исполнения контракта, отношение затрат на ремонт и обслуживание объекта закупки к цене контракта), так и качественные показатели, характеризующие объект закупки (по аналогии с качественными критериями, используемыми при оценке заявок на участие в конкурсе);

- вес каждого индивидуального показателя, используемый при расчете интегрального показателя эффективности, должен быть установлен экспертным путем.

Система оценки эффективности закупок должна быть утверждена постановлением Правительства РФ, и оценку эффективности следует публиковать в ЕИС «ЗАКУПКИ» наряду с другими характеристиками конкретной закупки.

Если понятие эффективности связы-

вает результат тех или иных действий с затраченными ресурсами, то понятие результативности связывает результат действий с теми целями, которые должны были быть при этом достигнуты. Таким образом, эффективность и результативность характеризуют закупку с разных точек зрения; эффективность – с точки зрения расходования ресурсов, а результативность – с точки зрения достижения целей закупки.

Поскольку целями государственных и муниципальных закупок является в итоге качественное и эффективное оказание государственных и муниципальных услуг, именно с этих позиций следует подходить к определению результативности закупок. Однако ст. 13 Закона о контрактной системе, раскрывающая цели осуществления закупок, утратила силу в июле 2019 г. С этого момента оценка результативности закупок потеряла смысл, т.к. на законодательном уровне не сформулированы цели закупок, причем они должны быть не только сформулированы, но и быть измеримыми для того, чтобы можно было выстроить систему оценки результативности закупок. При этом сам процесс целеполагания не является таким простым, как может показаться.

Рассмотрим такой пример – строительство новой больницы. Самая простая (и сравнительно легко достижимая) цель такой закупки – увеличение числа коек. А дальше возникают вопросы следующего порядка – а зачем нам увеличивать число коек? Допустим, для того, чтобы сократить время ожидания госпитализации. Следующий уровень – что нам дает сокращение времени ожидания госпитализации? Предположим ответ – более эффективное (т.к. начато раньше, пока болезнь не начала прогрессировать) лечение. Эту серию вопросов и ответов можно продолжать и далее. Таким образом, цель закупки превращается в дерево целей, на каждом уровне которого можно определить результативность закупки.

Очевидно, что соотношение «цена – качество» объекта закупки существенным образом влияет и на эффективность закупки в ее широком понимании, и на ре-

зультативность закупки. И если задаться целью проанализировать, каким образом действующее законодательство о контрактной системе стимулирует заказчиков к приобретению объектов закупки с оптимальным соотношением «цена – качество», то выясняется, что положительных стимулов очень мало, зато отрицательных хоть отбавляй.

Проблемы начинаются уже с описания объекта закупки. Если при описании технических и качественных характеристик заказчик будет ориентироваться на наиболее качественный товар, он рискует получить жалобу и, соответственно, разбирательство в антимонопольном органе по поводу того, что характеристики объекта закупки соответствуют только одному производителю и тем самым ограничивают число потенциальных участников закупки (п. 1, ч. 1, ст. 33 Закона о контрактной системе).

Кроме того, более качественный товар, скорее всего, будет стоить дороже, что очевидным образом противоречит идее Закона о контрактной системе об экономии бюджетных средств.

Далее – выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Мы отмечали значительный крен в сторону такого способа, как электронный аукцион, что определено уже упомянутым распоряжением Правительства РФ [2]. И если для достаточно простых товаров аукцион является вполне эффективным способом определения поставщика, то для сложных товаров, недостатки которых могут проявляться в ходе эксплуатации (так называемые «экспериментальные» или «опытные блага»), а уж тем более для определения подрядчиков работ или исполнителей услуг такой способ торгов совершенно не пригоден в силу экономической природы данных объектов закупки.

По умолчанию этот факт был признан и Правительством РФ, результатом чего стало внесение некоторых изменений в Перечень, утвержденный распоряжением [2], исключивших из него практически все виды строительно-монтажных работ и некоторые виды товаров и услуг, в основном связанных с питанием в образовательных

учреждениях различных типов и организацией отдыха детей и их оздоровления. Тем не менее, достаточно большой круг услуг продолжает входить в указанный перечень, и заказчик вынужден для определения исполнителя этих услуг использовать электронный аукцион.

Единственным адекватным способом определения исполнителя услуги является электронный конкурс, но и в этом случае необходимо очень внимательно отнестись к выбору критериев оценки заявок. В частности, совершенно неэффективными будут критерии, связанные с качественными, функциональными и экологическими характеристиками объекта закупки. Дело в том, что, как известно, все характеристики услуги проявляются исключительно в процессе ее оказания, следовательно, степень соответствия характеристик услуги требованиям заказчика не может быть определена заранее на этапе определения исполнителя. Таким образом, оценка по таким критериям может быть проведена только формально, и для участника закупки не представляет никаких сложностей получение максимального балла просто путем копирования требований заказчика. Также следует учитывать, что качество услуги обычно определяется не какими-то объективными показателями, а степенью соответствия услуги ожиданиям заказчика.

В связи с этим кроме стоимостных критериев в данном случае следует использовать только квалификационные критерии, которые косвенным образом могут характеризовать качество оказываемой услуги.

На этапе исполнения контракта и приемки его результатов заказчика также могут столкнуться с определенными проблемами. Например, заказчик обнаружил недостатки, которые в принципе могут быть устранены поставщиком (подрядчиком, исполнителем), но требуют какого-то, иногда весьма существенного, времени. В результате заказчик оказывается перед дилеммой: проявить принципиальность и добиться полного устранения недостатков, рискуя сроками исполнения контрактов, или воспользоваться имею-

щейся в ч. 8 ст. 94 Закона о контрактной системе лазейкой, принять результаты исполнения контракта (или его части), посчитав недостатки не препятствующими приемке, и ограничиться «косметическими» мерами по устранению недостатков.

Эта дилемма весьма неприятна для заказчика, т.к. в некоторых случаях срыв сроков может привести к невозможности использования объекта закупки по причине, например, наступления неблагоприятного сезона. В этом смысле штрафные санкции за нарушение сроков исполнения контрактов не компенсируют негативных последствий такого хода событий. Взвешивая риск приемки не вполне качественного результата исполнения контракта и риск наступления неблагоприятных последствий срыва сроков исполнения контракта, заказчик не всегда проявляет принципиальность и идет на поводу у поставщика, особенно если последний клятвенно обещает все исправить после приемки.

Большая часть вышеупомянутых проблем могла бы быть решена путем заключения по результатам торгов так называемых контрактов жизненного цикла, тем более что сфера применения таких контрактов на сегодняшний день весьма широкая. К сожалению, ни в реестре контрактов ЕИС «Закупки», ни в сводных отчетах по мониторингу закупок, публикуемых Минфином РФ, невозможно найти информацию ни о количестве заключенных контрактов жизненного цикла, ни об их доле в общей стоимости контрактов, заключенных заказчиками в соответствии с Законом о контрактной системе. Одной из причин, препятствующих более широкому применению контрактов жизненного цикла, по-видимому, является проблема определения адекватной начальной (максимальной) цены контракта и ценовых предложений участников закупки в части затрат на последующее обслуживание, ремонт, эксплуатацию в течение достаточно длительного срока службы объекта закупки.

Итак, по нашему мнению, основные направления совершенствования контрактной системы должны заключаться в

следующем:

1. Главной целью контрактной системы должно стать обеспечение эффективности и результативности закупок для государственных и муниципальных нужд, а главным принципом – ясность и четкость формулировок. Остальные провозглашенные в действующей редакции Закона [1] принципы должны влиять на нормативную базу и систему контроля только в той степени, в которой они способствуют достижению главной цели и соответствуют главному принципу.

2. Закон должен быть радикально очищен от повторов, от многословных, во многом запутанных предложений, смысл которых абсолютно теряется в нагромождении слов. Дублирование положений других законодательных актов должно быть исключено.

3. Проблема нехватки специалистов для подготовки качественной документации о закупке и контроля заказчиков за исполнением контракта должна решаться путем более широкого применения централизованных закупок. Заказчики, не имеющие возможности сформировать полноценную контрактную службу в силу малого объема закупок или ограниченности штатного расписания, должны передавать все свои полномочия по закупкам уполномоченным органам.

4. Необходимо обеспечить стабильность законодательства о госзакупках, для чего принять определенный регламент внесения изменений, обеспечивающий учет мнения заказчиков и отказ от «быстрого реагирования», создающего видимость активной работы.

5. Необходимо отказаться от ориентации на экономию бюджетных средств как основного показателя эффективности закупок. При оценке заявок на участие в конкурсах необходимо понизить значимость стоимостных критериев и, соответственно, увеличить значимость нестои-

мостных, в первую очередь, квалификационных критериев. Также необходимо отказаться от обязательного использования аукционов при закупке услуг и сложных товаров.

6. Разработать систему материального стимулирования работников контрактных служб, привязав ее к показателям эффективности и результативности закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2012 г. № 44-ФЗ // Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

2. Распоряжение Правительства РФ «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» от 21.03.2016 г. № 471-р // Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

3. О результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за III квартал 2022 г. // Официальный сайт Минфина РФ. URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/11/main/3-22.pdf> (дата обращения: 11.05.2023).

4. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС). URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 11.05.2023).

5. Павлова Н.С., Плеханова Л.С. Критерии эффективности государственных закупок: неучтенные эффекты // Закон. 2021. № 8. С. 41–51.

6. Яковлев А.А., Балаева О.Н., Родионова Ю.Д., Ткаченко А.В. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников // ЭКО. 2020. № 11. С. 83–103.