

РОЖКОВ М.А., БАЛАЕВА О.Н.

ПРОБЛЕМЫ ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ: ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА

Изменения в законодательстве о госзакупках – принятие Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [1] в 2005 году и последующих многочисленных поправок – породили немало споров и критики со стороны представителей всех заинтересованных сторон.

Звучит она и на страницах журнала «Госзаказ». Однако, как правило, критические высказывания носят в большей степени локальный характер, затрагивая лишь один или несколько аспектов закупочной деятельности. В рамках проекта ГУ-ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию»¹ была предпринята попытка обобщения и систематизации проблем, с которыми сталкиваются российские госзаказчики. Одним из методов проведенного исследования выступали глубинные интервью [6] и кейс-стади [3,4,9], направленные на изучение практического опыта организаций-госзаказчиков через серию углубленных интервью со специалистами, непосредственно занимающимися госзакупками².

¹ Проект ГУ-ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию» выполнялся в рамках программы фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ в 2009 году.

² Авторы выражают глубочайшую признательность всем участникам опросов и интервью за предоставленную информацию и экспертные оценки.

РОЖКОВ МИХАИЛ АЛЕКСЕЕВИЧ

Заместитель первого проректора ГУ-ВШЭ

БАЛАЕВА ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА

Доцент кафедры общего и стратегического менеджмента ГУ-ВШЭ

ПРОБЛЕМЫ ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ: ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА

В качестве объектов исследования были выбраны по одному представителю следующих категорий госзаказчиков – ведомств и бюджетных организаций. Для реализации целей проводимого исследования были подготовлены кейсы на базе информации, полученной в ходе проведения интервью со специалистами федерального ведомства и крупной бюджетной организации.

Рассматриваемое ведомство осуществляет размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в частности на закупки технических средств, лицензионного программного обеспечения, проектно-технологических работ, мебели, выполнение проектных и ремонтно-строительных работ и другие закупки. В 2008 г. ведомство осуществило 45850 закупок продукции для государственных нужд и заключило государственных контрактов на общую сумму 3858,8 млн. руб. Наибольший объем средств выделен на закупку (разработку) информационных систем, технических и программных средств (1128 млн. руб.); ремонтно-строительные работы (520 млн. руб.); НИОКР (183 млн. руб.) и другие закупки.

Соотношение стоимости заключенных контрактов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд по рассматриваемому ведомству за 2008 г. по способам закупки таково: открытые конкурсы и открытые аукционы – 46%, закупки у единственного поставщика (по результатам торгов, запросов котировок) – 36%, закупки у единственного поставщика (без проведения торгов) – 8%, закупки у единственного поставщика (малого объема) – 8%, запрос котировок – 3%.

В данном ведомстве непосредственно госзакупками занимаются 7 человек. Вместе с тем госзакупочной деятельностью обременены в качестве дополнительной нагрузки и другие сотрудники (по несколько человек в каждом подразделении), в т.ч. начальники управлений или их заместители.

Что касается обследуемой бюджетной организации, то здесь картина примерно следующая. В 2008 г. были реализованы процедуры закупок товаров, работ и услуг для нужд организации на сумму 1959 млн. руб. Из них закупки с использованием процедуры открытого конкурса составили 6%, аукциона – 91%, запроса котировок – 3%.

Непосредственно организацией и проведением закупок товаров, выполнению работ и оказанию услуг по обеспечению деятельности рассматриваемой организации, а также организаций эффективного и своевременного удовлетворения потребностей всех ее подразделений в товарах, работах, услугах занимается Управление госзакупок. Численность подразделения составляет 5 человек. В дополнении к ним закупочной деятельностью также как и в случае с ведомством, занимаются по одному или несколько сотрудников других подразделений организации.

Так как масштаб закупочной деятельности рассматриваемой бюджетной организации весьма обширен, охватить обследованием все направления не представлялось возможным. В связи с этим были выбраны несколько различных типов закупок, включающих осязаемые товары, работы, услуги, как простые, так и сложные, качество которых можно оценить до закупки, в процессе закупки или

при приемке заказа либо только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Это закупки мебели; ИТ-оборудования, программного обеспечения и комплектующих; редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке; проектно-испытательские и строительно-монтажные работы. По каждому из перечисленных направлений была собрана релевантная информация по итогам проведения углубленных интервью со специалистами, непосредственно занимающимися тем или иным видом закупок, а также из вторичных источников. На основании полученных данных были составлены кейсы, которые включали две составные части – «общую», освещающую положение дел с рассматриваемым видом закупки в данной организации (см. Приложение 1), и описание конкретной закупки в рамках выбранного направления, иллюстрирующее процедуру формирования, размещения и исполнения заказа по данной закупке (см. Приложение 2).

Анализ сформированных кейсов по ведомству и бюджетной организации позволил получить более полное представление об основных проблемах, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации госзакупок организации-заказчика. Надо отметить, что многие гипотезы и выводы, сформулированные по итогам работы над кейсами, получили подтверждение по результатам опроса участников III Международного форума «Государственные закупки: Достижения. Технологии. Перспективы» (далее – Форум), который проходил 27–29 мая 2009 г. в городе Геленджике [2]. В данной публикации будут использованы результаты качественного анализа структурированного опроса членов Координационного совета руководителей органов по размещению заказов субъектов Российской Федерации.

Выявленные по результатам опросов, интервью и кейс-стади проблемы были идентифицированы, обобщены и систематизированы по основным стадиям организации закупок и осуществления поставок (формирование заказа, его размещение и исполнение) [5,7]. При этом необходимо отметить, что ряд приведенных ниже проблем можно лишь условно отнести к той или иной стадии, так как фактически они выходят за ее рамки и затрагивают другие закупочные процессы. Каждая проблема иллюстрируется одним или несколькими примерами из сформированных в ходе исследования кейсов.

1. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКАЗА

Невозможность отразить в техническом задании (далее ТЗ) и заявке все необходимые требования к предмету закупки, обеспечение нейтральности, точности и ясности спецификации

Данную проблему как одну из основных отметили большинство респондентов, участвовавших в опросе на Форуме, причем, по их мнению, эта проблема оказалась наиболее значимой для всех категорий товаров/работ/услуг вне зависимости от их сложности и возможностей оценки их качества. Однако особенно остро она ощущается для тех товаров/работ/услуг, качество которых

можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования.

На этапе формулирования ТЗ на целый ряд товаров (а в особенности работ, услуг) возникает проблема, обусловленная спецификой данного вида закупок – невозможность точного описания ожидаемого результата. Это связано, в первую очередь, с неосязаемостью, гетерогенностью услуг, одновременностью их производства и потребления. Соответственно, сложность составления ТЗ состоит в необходимости максимально четкого и детального описания предмета закупки, исключающего возможность их расширительной трактовки со стороны поставщика/исполнителя/подрядчика.

Помимо указанной проблемы существует еще одна, связанная с законодательным запретом конкретизации ряда характеристик предмета закупки. В частности, желательная для многих крупных организаций унификация «парка» ИТ-оборудования, к сожалению, оказывается не всегда возможна, так как в соответствии с существующими правилами, в ТЗ необходимо задавать диапазон требуемых параметров, а не указывать их точное значение, поэтому в рамках одной закупки приходят машины с одними характеристиками, в рамках другой – с другими. Кроме того, в заявке запрещено указывать только одну требуемую конкретную модификацию оборудования, необходимо дополнять ее словосочетанием «или аналог». Полная унификация ИТ-оборудования возможна лишь при условии закупок у одного и того же поставщика или покупки брендового оборудования. Последние зачастую нецелесообразны по экономическим соображениям: а) такое оборудование дороже; б) его применение в общедоступном пользовании с точки зрения соотношения цена/качество не имеет особого смысла.

Определение начальной цены контракта

В настоящее время отсутствуют четкие методические указания по порядку определения начальной цены контракта, тогда как спорных ситуаций по этому поводу возникает достаточно много. Так, например, в ходе торгов компания-участник снизила первоначально заявленную цену контракта на поставку компьютерной техники на 49%. Организация-заказчик получила нарекания со стороны контролирующих органов за завышенную начальную цену контракта. В итоге контракт был исполнен, однако была поставлена техника не та, которую рассчитывал получить заказчик и под которую подсчитал первоначальную цену, а «эквивалент». И этот пример иллюстрирует только один «кирпичик» из пирамиды проблем, возникающих вокруг определения начальной цены контракта.

Обоснование выбора процедуры закупки

Существуют определенные разночтения при использовании в госзакупочной деятельности классификатора ОКПО, что требует детальных разъяснений по его применению. Так, например, не ясно, надо ли выносить на аукцион

издания, которые являются служебными разработками, или они относятся к обычной полиграфической продукции и издательской деятельности. Кроме того, данный классификатор «не работает» для комплексных закупок (например, в случае создания ИТ-системы, когда надо сделать проект, разработать ПО, закупить соответствующее оборудование и т.д.), их приходится «дробить» на составные части. Между тем, целесообразнее было бы дать возможность заказчику выбирать для выполнения таких комплексных контрактов одну компанию-интегратора. Отсюда вытекают и соответствующие проблемы с обоснованием выбора процедуры закупки.

Низкая информационная прозрачность текущих закупок

Одной из возможных причин малого числа участников аукциона, по мнению специалистов, выступает низкая информационная прозрачность текущих закупок, что во многом связано с несовершенством Официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов, затрудняющим вычленение объявлений о размещении заказов по интересующей потенциальных участников номенклатуре. Так, при осуществлении закупок редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке для нужд бюджетной организации в аукционе принимают участие, как правило, не более трех организаций, а целый ряд потенциально возможных участников не выходит на аукцион именно по указанной причине.

Большинство опрошенных на Форуме озабочены проблемой **привлечения поставщиков, способных предложить товар/услугу в необходимом объеме и необходимого качества**. В первую очередь это касается товаров/работ/услуг, качество которых можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Рассмотренная выше низкая информационная прозрачность является лишь одной из причин возникновения данной проблемы.

2. РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗА

Длительность процедуры открытого конкурса/аукциона

Процедура открытого конкурса/аукциона достаточно продолжительна – с момента их объявления до заключения контракта с победителем и, соответственно, начала поставок проходит, как правило, около 1,5–2,5 месяца. Данную процедуру еще более удлинняет ситуация полного отсутствия конкурсных заявок (констатируемая спустя месяц после объявления конкурса), что предполагает проведение повторной процедуры. В случае многих закупок, которые носят оперативный характер, но в силу цены контракта не могут быть приобретены по счетам или посредством запроса котировок, такие временные затраты нередко являются критичными и могут оказаться причиной сбоев в работе организации-заказчика.

За период проведения аукциона могут существенно измениться цены (инфляция, колебания курсов валют). Соответственно, объявленная первоначально цена контракта оказывается через 1,5 месяца неоправданно низкой. А, учитывая, что большинство потенциальных поставщиков тяготеют к подаче заявок на участие в аукционе в самый последний момент, то желающих принять участие в аукционе с подобной ценой может вообще не найтись. Таким образом, всю процедуру придется начинать заново, отдавая необходимую заказчику поставку на неопределенный срок, что может привести к целому ряду негативных последствий. Например, если предметом закупки является мебель для учебного заведения – это могут быть сбои в работе персонала, срыв занятий студентов и т.п.

При осуществлении закупок в рамках издательской деятельности бюджетной организации с момента размещения объявления до момента начала работы по заключенному контракту также проходит в среднем 1,5–2 месяца. Принимая во внимание указанную продолжительность процедуры закупки, необходимо обеспечивать достаточно точное планирование времени объявления аукциона, что применительно к данной категории закупок зачастую осложняется невозможностью заранее точно определить объем планируемой к изданию организацией-заказчиком в текущем году литературы. Это зависит от степени готовности и соблюдения сроков сдачи рукописей, точности предполагаемых самими авторами их объемов (печатных листов), полноты информации о количественном составе готовящихся работ и др. аспектов, не поддающихся точной оценке. Кроме того, у заказчика могут возникнуть форс-мажорные обстоятельства, например, внеплановая научная конференция, требующая большого объема печатной продукции и т.п.

Тем не менее, по мнению специалистов, большая часть закупок подлежит планированию, и такие «плановые» закупки могут проводиться с использованием относительно длительной процедуры открытого аукциона. «Форс-мажорные» же закупки могут осуществляться по счетам и посредством запроса котировок. Однако объем «форс-мажорных» закупок в условиях инфляции и постоянного роста цен нередко превышает 500 тыс. руб. в квартал, разрешенных законодательством для закупок с помощью запроса котировок. Несомненно, в современной экономической ситуации данный **барьер** является **неоправданно низким**.

Необходимость использования процедуры аукциона для закупок уникального характера с ограниченным числом потенциальных поставщиков (1–2)

Для ряда специфических/уникальных госзакупок в качестве реального добросовестного поставщика, способного поставить качественный товар (работу, услугу), отвечающий всем требованиям заказчика, зачастую может выступить не более 1–2 организаций. В соответствии с действующим законодательством многие из подобных закупок, тем не менее, вынуждены проводиться через процедуры открытого конкурса или аукциона.

Так, рассматриваемое ведомство было уполномочено на проведение значимой в масштабах страны программы, для реализации которой в соответствии с действующим законодательством должно было с помощью госзакупочных процедур выбрать компанию-координатора. Для этого объявили конкурс на весь комплекс работ, выполняемых в течение трех лет, начиная с разработки соответствующей масштабной программы, которая включала не менее 450 региональных объектов. Потенциальных качественных исполнителей таких уникальных работ (услуг) в России немного. В конкурсе приняло участие 3 организации. По итогам проведения конкурса выиграла компания, хорошо зарекомендовавшая себя на данном рынке, которая оказалась добросовестным и качественным исполнителем и данного проекта. Однако для того, чтобы отсеять недобросовестных исполнителей, со стороны которых были предприняты попытки сбивания цены, потребовалась огромная работа по грамотному составлению ТЗ, которое должно было учитывать все тонкости и нюансы данной закупки. На практике от недобросовестных исполнителей обезопаситься достаточно сложно, и ответственное для страны мероприятие при ином стечении обстоятельств могло быть поставлено под угрозу. В этой связи целесообразнее было бы на государственном уровне сформировать специальный уполномоченный орган, который занимался бы проведением такого рода кампаний.

Также показателен следующий пример. Рассматриваемый в данной публикации федеральный орган ежегодно составляет подробнейший федеральный план работ. Формирование этого плана невозможно без привлечения внешних исполнителей (особенно, в части сбора и обработки информации), которые в соответствии с действующим законодательством отбираются по конкурсу. Однако необходимость этой процедуры весьма сомнительна: реально осуществить такую работу в установленные планом сроки способно только одно предприятие X.

На сегодняшний день предприятие X является единственной организацией в РФ, специализирующейся на данном виде работ, имея на это все необходимые ресурсы. Рассматриваемое ведомство осуществляет еще целый ряд специфических закупок уникального характера, которые способно поставить лишь предприятие X. Логичным следствием этого является тот факт, что в идеале на конкурс, объявленный на выполнение такого рода работ (услуг), будет выходить единственный участник – предприятие X, отбираемый по факту как единственный поставщик. Организация же конкурса влечет за собой напрасную трату времени, трудовых и др. ресурсов. Таким образом, по мнению специалистов, выведение специфических работ (услуг), по которым априори имеется лишь один потенциальный исполнитель, на открытый конкурс, не является целесообразным.

Надо отметить, что неэффективное расходование ресурсов является только одной «стороной медали». Более серьезные негативные последствия могут ожидать заказчика, если на такой конкурс выходят помимо предприятия X другие участники, не являющиеся достаточно компетентными в данной области. Так, подобный конкурс был проведен в апреле 2008 года. В результате

среди его участников оказалось не только предприятия X, но и фирмы, основной сферой деятельности одной из которых являлась продажа кофе и спиртных напитков, а штат работников другой состоял из 1 человека (ген. директор, бухгалтер и исполнитель в одном лице). Последняя, кстати, до сих пор судится с рассматриваемым заказчиком из-за отклонения ее заявки. Сигналом о недобросовестности этих участников послужили и их, по сути, однотипные предложения по поэтапному распределению денежных средств на выполнение контракта, рассчитанного на три года – большая часть должна быть выплачена в первые два года, на третий же год они оставили гораздо меньшую сумму выплат (один поставщик – 30/30/12 при начальной цене контракта в 90 млн. руб., второй – 30/30/4).

По мнению респондентов, фирмы-«конкуренты» на рассматриваемом рынке либо изначально имеют недобросовестные намерения, либо настолько некомпетентны, что искренне уверены в своей способности реализовать сложную закупку (как показывает практика, ни одна солидная компания, кроме единичных специализированных организаций, не пойдет на реализацию такой специфической закупки). Чтобы отсеять недобросовестных участников, также требуются дополнительные затраты ресурсов, в частности, немалые затраты рабочего времени сотрудников, занимающихся госзакупками уходят на доскональную проверку соответствия заявок ТЗ (которое составляет свыше сотни страниц), на судебные разбирательства в связи с отклонением заявок и т.п. В упомянутом выше случае отклонение было осуществлено по формальным основаниям, однако, несмотря на то, что ФАС признал отклонение обоснованным, фирма продолжает судиться, и сотрудники рассматриваемого ведомства регулярно вынуждены тратить время на участие в судебных заседаниях.

Документальное обеспечение заявки

Проблемные ситуации возникают и с документальным обеспечением заявки. Так, от участника конкурса по закону требуется лишь представление копии платежного поручения. Фактически же заказчику могут быть предъявлены принятые банком (имеется штамп или соответствующая отметка) платежные поручения, например, без указания номера лицевого счета. Очевидно, что формальные требования соблюдены и поручение подлинно, но фактически заказчик денег не получит (они тем или иным способом вернутся назад на счет плательщика).

Аналогичные возможности формального учета требований законодательства могут иметь место и в отношении квалификационных требований: так как они не являются обязательными, то на пожелание заказчика получить подтверждение квалификации участника может быть предоставлен документ, где в графе «Специалисты» и др. «квалификационных» позициях проставлены прочерки. То есть, с формальной точки зрения, документ участником представлен, все графы заполнены, пусть даже сведения о квалификации потенциального поставщика отсутствуют.

Таким образом, заказчики практически лишены возможности в официальном порядке узнать о квалификации потенциального поставщика. В частности, действующее законодательство не допускает официальные запросы о кадровом составе участника. Для иллюстрации этой проблемы показателен следующий пример: фирма, вышедшая на конкурс по сложной закупке по НИОКР, заявила среди своих сотрудников 70 человек со степенью к.э.н., но реально в ее штате числилось всего около 10 человек, и ни у одного из них ученой степени не было. Однако официально опротестовывать предоставленную фирмой информацию в рамках действующего законодательства оказалось невозможно. В итоге, судебные разбирательства в связи с отклонением заявки идут до сих пор.

Недобросовестное поведение поставщика во время процедуры конкурса/аукциона

В отношении участников конкурса/аукциона может возникнуть следующая негативная ситуация. В аукционе принимает участие фирма-однодневка, предлагая технические условия, полностью соответствующие ТЗ, и в ходе торгов опускает цену до неприемлемой для других участников. Затем эта фирма занимается, по сути, вымогательством по отношению к надежной известной компании, которая также участвует в аукционе, требуя у нее отступные за то, чтобы отказаться от подписания контракта (по правилам аукциона в этом случае победителем признается следующий участник, назначивший наименьшую цену). На рынке действует целый ряд фирм, которые занимаются подобным рэкетом, причем в последнее время таких прецедентов появляется все больше.

Ни для кого не является секретом, что в ходе аукциона некоторые поставщики используют демпинговые цены, при реализации же закупки поставляют оборудование низкого качества, которое постоянно выходит из строя и ремонтируется.

Достаточно часто возникает и другая ситуация – явный сговор участников аукциона о неснижении цены (в лучшем случае цена снижается на 5%, а обычно всего лишь на 0,5%).

Потребность во взаимодействии с одним и тем же поставщиком

Крупные заказчики заинтересованы работать с фирмами, у которых есть своя производственная база и которые могут оперативно и гибко устранить возникшие проблемы по качеству. Иногда бывает эффективнее делать закупки у одного и того же поставщика, который, в частности, может предложить скидки, выигрыш от которых превышает экономию от снижения цены на аукционе. Более значимой для организации-заказчика в данном случае, как правило, является не стоимостная, а качественная составляющая. Например, для поставок мебели крупной организации желателен постоянный партнер, поставляющий мебель одного типа. Но на аукцион могут придти фирмы, изготавливающие мебель «под» ту компанию, с которой работает заказчик, однако

качество ее существенно хуже (используется, например, не МДФ, а ДСП). Говорить о гарантиях таких неожиданно возникающих фирм весьма проблематично – через год она может просто исчезнуть (при этом изначально обещая те же долгосрочные гарантии, что и добросовестный поставщик).

Еще более критичной является ситуация со «сложными» закупками. Так, закупка и монтаж сетевого оборудования являются комплексным проектом, состоящим из множества взаимосвязанных операций и составных элементов, которые в итоге образуют единое целое, поэтому проблема с одной составляющей повлечет за собой сбой всей системы. Каждая последующая задача связана с тем, что было сделано ранее, поэтому желательно, чтобы поставку полностью реализовывал один поставщик, владеющей полной комплексной информацией по объекту.

3. ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКАЗА

Невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий

После определения победителя при согласовании контрактов иногда возникает следующая проблема: некоторые поставщики (в основном, небольшие компании, не имевшие опыта работы с госзакупками) пытаются изменить условия контракта на этапе его подписания, что заказчик в рамках действующего законодательства делать не вправе. Аналогичным образом, крупные компании-поставщики предпринимают такие попытки после размещения объявления о закупке.

Кроме того, желание изменить первоначальные условия контракта может возникнуть и у заказчика. Так, при составлении плана закупок мебели и ТЗ бюджетная организация-заказчик сталкивается со следующей проблемой – план и, соответственно, ТЗ сложно составить с точностью до мельчайших деталей. Поэтому иногда ТЗ готовится на ориентировочные объемы и номенклатуру. В результате в процессе закупки может потребоваться изменить указанные параметры, что в рамках действующего законодательства практически невозможно. Выходом из сложившейся ситуации, по мнению специалистов, могли бы стать так называемые «рамочные ТЗ» и «рамочные контракты», определяющие только стоимостной объем закупки и приблизительную номенклатуру, конкретный же состав и спецификация закупки уточнялись бы в рамках контракта по отдельным заявкам.

Многие виды закупок производятся в условиях высокой степени неопределенности и действия значительного числа случайных факторов, что обуславливает необходимость более гибких параметров контракта. К примеру, в практике рассматриваемой организации-заказчика имел место случай, когда при проведении строительно-монтажных работ по реконструкции здания с момента начала проекта прошло достаточно много времени, и конструкции под воздействием атмосферных влияний были повреждены. Поэтому понадобились дополнительные работы и, соответственно, дополнительные сред-

ства на их осуществление, однако в рамках действующего законодательства увеличение суммы контракта оказалось невозможным, и проект снова был приостановлен.

Серьезная проблема, связанная с составлением контракта на выполнение проектно-изыскательских работ, а также с его последующей реализацией, состоит в необходимости определения точного срока исполнения контракта и выполняемого объема работ (при их изначальной неопределенности). В процессе осуществления проектно-изыскательских работ могут потребоваться дополнительные согласования и изыскания, объем и длительность которых с трудом поддается прогнозированию, поэтому сроки контракта могут потребовать определенной корректировки, что действующим законодательством не допускается. То же касается и объема выполняемых работ. Бывают ситуации, когда уже в ходе работ выясняется, что требуются дополнительные изыскания, а денежных средств в рамках заключенного контракта на них не предусмотрено.

Поставка товаров ненадлежащего качества

Формируя ТЗ, заказчик осознает, что фирмы-участники аукциона в независимости от своих возможностей будут согласны со всеми требованиями ТЗ по качеству, но фактически это качество можно будет оценить только после осуществления поставки. При этом не всегда возможно проконтролировать качество всей поставленной партии, как, например, для услуг по тиражированию и доставке тиражей печатной продукции в упаковке. Как сообщили респонденты, были случаи нехватки целых блоков страниц в некоторых экземплярах тиража.

Как уже упоминалось выше, в рамках действующего законодательства при отборе заявок официально запрещено учитывать такие квалификационные требования к участникам, как опыт работы и выполнение в прошлом однотипных договоров, наличие квалифицированных кадров, оборудования и производственной базы. Однако в целях снижения рисков непоставки/некачественной поставки перечисленные характеристики приобретают крайне важное значение для товаров (работ, услуг), качество которых можно оценить только в процессе закупки или при приемке заказа, либо в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Ниже рассмотрены примеры подобных ситуаций с закупками проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, комплектующих для ИТ-оборудования, мебели для бюджетной организации.

Надо отметить, что законодательно установленные критерии отбора подрядчика для выполнения проектно-изыскательских работ крайне ограничены, поэтому заказчик оказывается незащищенным от мелких организаций, которые впоследствии могут быть неспособны в полном объеме и с надлежащим качеством выполнить контракт. Данная проблема во многом обусловлена тем, что заранее оценить качество подрядчика в рамках существующего законодательства не представляется возможным (запрет на применение к участникам

квалификационных требований). Самым существенным в такого рода закупках является то обстоятельство, что от качества выполненных подрядчиком проектно-изыскательских работ в значительной степени зависят дальнейшие расходы заказчика по выполнению строительно-монтажных работ, эксплуатации и обслуживанию объекта и т.п.

Так же как и в случае с проектно-изыскательскими работами, качество подрядчика при выполнении строительно-монтажных работ играет принципиальную роль, тем не менее, в рамках действующего законодательства проверить его заранее не представляется возможным. Были прецеденты, когда аукцион выигрывала компания, которая предлагала заманчиво низкую цену, но впоследствии оказывалась неспособной к выполнению контракта. Например, при реализации одного контракта на строительство здания для организации-заказчика из 127 млн. руб. выигравшая компания смогла освоить только 23 млн.

Низкое качество закупаемых комплектующих для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) приводит не только к сбоям в работе, но и к полному выходу из строя дорогостоящего ИТ-оборудования. Недобросовестные поставщики предлагают цену в 2 раза ниже и охотно идут на требование предоставления услуг ремонта вышедших из строя комплектующих. Такой ремонт проводится с использованием некачественных технических компонентов, естественно, отремонтированные комплектующие опять же работают не более 2–3 месяцев, а затем снова выходят из строя. В итоге, экономия от закупок более дешевых комплектующих у недобросовестных поставщиков представляется весьма сомнительной, ведь из-за их низкого качества выходит из строя дорогое оборудование.

Что касается примера с закупками такого, на первый взгляд, четко оцениваемого по качеству товара как мебель, то в настоящее время основными формальными критериями выбора поставщика выступают цена (главный критерий в условиях открытого аукциона), и в гораздо меньшей степени качество, срок выполнения контракта, срок и объемы гарантий на поставляемую мебель. Однако при выборе поставщика мебели важны (но в соответствии с действующим законодательством, к сожалению, малоучитываемы) и такие факторы, как совместимость мебели и оборудования различных фирм-производителей (по габаритам, цветовым оттенкам и т.п.), возможность технического обслуживания, наличие запасных частей, что требует наличия у поставщика определенной производственной базы. По мнению специалистов, здесь очень примечателен опыт Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), на который следует обратить самое пристальное внимание: «...иные (помимо цены) факторы, учитываемые при определении наиболее экономической заявки, должны иметь денежное выражение, и если это невозможно — их относительное значение нужно отразить в оценочных положениях конкурсной документации» [8].

Пока же, по сути, единственным эффективным средством защиты от недобросовестного поставщика остается грамотно составленное, детализированное ТЗ и контроль за соблюдением его требований при отборе. Одной из мер

по защите заказчика могло бы стать эффективным применение установленного законодательством требования подтверждения полномочий поставщика (формально определены три возможных типа документов, подтверждающих полномочия). Однако данное требование применяется в настоящее время лишь в отношении крупных для поставщика сделок, при этом сам поставщик может не счесть закупку крупной и, соответственно, формально не предоставлять подтверждения своих полномочий. Кроме того, **в законодательстве нет полной четкости в перечне документов для подтверждения полномочий поставщика**. Так, для допуска к проведению строительных работ зафиксированы два вида актов, подтверждающих полномочия, среди них «акт ввода объекта в эксплуатацию». Тем не менее, фактически, в практике деятельности строительных организаций акта именно с таким названием не существует. Имеются другие, аналогичные по сути, но разноименные акты, которые с формальной точки зрения не могут считаться основанием, потому что носят другие названия. Термин «акт ввода объекта в эксплуатацию» является обобщенным, что приводит к неоднозначной трактовке законодательства и возникновению конфликтных ситуаций при отклонении поставщика по формальным основаниям и наоборот, возможны претензии к заказчику в случае принятия им иных, не прописанных в законодательстве актов.

Срыв сроков поставки

Проблема срыва сроков поставки указывалась респондентами при опросе на Форуме в Геленджике в качестве наиболее значимой, однако при проведении интервью со специалистами обеих рассматриваемых в данной публикации организаций каких-либо ярких примеров на эту тему приведено не было. Интервьюируемые ограничивались фразами: «Да, конечно, срывы сроков поставки случались, но мы как-то справлялись...». Такая «будничная» реакция на данную проблему может свидетельствовать о превращении ее в рутинную, а заказчики, уже заранее не исключая возможность ее проявления, готовят соответствующие сценарии и рецепты «выживания» в условиях задержек поставок.

Поставка товаров ненадлежащего качества при формальном выполнении требований ТЗ

С предыдущей проблемой тесно связана и проблема, актуальная, как показало проведенное исследование, для многих заказчиков – поставка товаров ненадлежащего качества при формальном выполнении требований ТЗ. Подобные примеры можно найти практически во всех сферах закупочной деятельности.

Рассматривая ситуацию с ИТ-закупками, надо отметить, что расходные материалы для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) являются самой проблемной составляющей ИТ-закупок, так как они не подлежат

сертификации, отсутствуют четкие требования к производителю и технические характеристики продукции («картридж для...»), а также законодательно запрещено устанавливать квалификационные требования к поставщику. Десятидневный период, который отводится на рассмотрение заявки, как правило, не достаточен для проведения технической экспертизы закупаемых комплектующих. Все это в совокупности обуславливает нередкое возникновение проблем с качеством поставляемого продукта. Зачастую поставляемые восстановленные или собранные кустарным способом картриджи (с качеством на порядок хуже оригинала) формально полностью отвечают требованию «в употреблении не был». И заказчик, прекрасно зная недобросовестность поставщика или низкое качество его продукции, по сути, тем не менее, не имеет формальных оснований для его отвода. Поэтому заказчик бывает вынужден закупать наиболее важные комплектующие, используя процедуру закупки по счетам у конкретного проверенного поставщика.

Показателен также и другой пример. При осуществлении проектно-изыскательских работ организациями, принимавшими участие в нашем исследовании, имели место случаи, когда формальные требования заказчика, определенные в ТЗ и, соответственно, контракте, подрядчиком выполнены, но результаты проектных работ не могли иметь практического применения (например, в процессе проведения проектно-изыскательских работ выяснилось, что желаемый заказчиком спортивный зал с бассейном по ряду объективных причин геологического характера не может быть построен в данном месте). При этом формально поставщик выполнил контракт – в полном объеме провел требуемые работы. Следует же учитывать что конечная цель заказчика – строительство спортивного зала (а для этого ему все-таки необходимо определиться с его возможным месторасположением и получить соответствующую проектную документацию) – не достигнута, то есть требуется продолжение проектно-изыскательских работ. Но это возможно уже только в рамках новой закупки и нового контракта.

Ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика

Надо отметить, что в настоящих условиях реальных рычагов воздействия заказчика на недобросовестного поставщика практически не существует. Так, например, в процессе реализации закупки вентиляционной системы в здание бюджетной организации, поставщик не смог выполнить весь объем работ в указанные в контракте сроки. В силу острой необходимости выполнения данных работ именно в тот период времени ни продлевать, ни расторгнуть этот контракт заказчик не мог. Поэтому он приложил все усилия, чтобы достичь устной договоренности с поставщиком о том, что он доделает все работы после закрытия контракта.

В случае поставки мебели ненадлежащего качества единственная мера воздействия на поставщика – угроза объявления его недобросовестным постав-

ПРОБЛЕМЫ ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ: ВЗГЛЯД ЗАКАЗЧИКА

щиком, однако это требует определенной доказательной базы, что на практике бывает весьма затруднительно обеспечить. Кроме того, заказчик зачастую не может даже подать заявку на включение этой компании в список недобросовестных поставщиков, так как в Федеральном законе № 94-ФЗ указаны только два основания для включения в этот список (отказ от подписания контракта и его расторжение по решению суда), под которые многие прецеденты не подпадают.

Во многих случаях занесение поставщиков в список недобросовестных оказывается лишеным смысла, потому что организаций, поставляющих подобные товары (работы, услуги) существует на рынке достаточно много, они постоянно исчезают и возникают вновь под другими названиями, мигрируя из одного юридического лица в другое. В итоге состав участников нового аукциона формально меняется, но фактически может оставаться тем же.

Если разорвать с победителем контракт из-за несоблюдения качественных характеристик, то второй по рейтингу поставщик, с которым заказчик вправе заключить договор, как правило, отказывается «дорабатывать» за «первым» поставщиком (в упомянутом выше примере дособирать или доукомплектовывать поставленную «первым» поставщиком мебель). Помимо этого поставщик, который не полностью выполняет условия контракта на поставку, может найти договорные «неоговоренности» или мелкие нарушения со стороны заказчика и начать «шантажировать» этим в обмен за принятие заказчиком его недоработок.

Таким образом, рассмотрев основные проблемы, возникающие на всех трех стадиях организации закупок и осуществления поставок, получены следующие выводы. По мнению наших респондентов, стремление к расширению списка участников аукциона привело к тому, что появился целый ряд фирм-однодневок, которые своими действиями провоцируют коррупционные действия, рэкет, сговор, мошенничество и т.д. Заказчик должен иметь возможность проверить участников посредством предквалификационного отбора и таким образом отсеять недобросовестные компании еще на предварительном этапе, не давая им возможности попасть в число участников аукциона. В особенности это касается товаров (работ, услуг), качество которых можно оценить только в процессе закупки или при приемке заказа, либо в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования, и для которых качество является более значимым фактором, чем цена контракта.

Весьма значимыми проблемами, по мнению специалистов, являются и необходимость увеличения возможностей заказчика по воздействию на поставщика/исполнителя/подрядчика в случае неисполнения им контракта надлежащим образом (в частности, посредством расширения перечня оснований, по которым можно включать его в список недобросовестных поставщиков); и предоставление для ряда закупок возможности варьирования условий контракта (включая изменение суммы и срока) исходя из объективно складывающихся в ходе его исполнения обстоятельств и т.п.

Несомненно, выше были отражены далеко не все проблемы, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации госзакупок заинтересованные стороны (в данной публикации в большей степени были отражены проблемы заказчиков, как наименее защищенной стороны). Однако, по нашему мнению, все вышеизложенное достаточно наглядно может свидетельствовать о необходимости серьезных изменений в действующем законодательстве о госзакупках, включая повышение гибкости, расширение прав госзаказчиков, введение предквалификационного отбора поставщиков.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Бальсевич А.А., Подколзина Е.А. Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009, № 17.
3. Гладких И.В. Методические рекомендации по разработке учебных кейсов // СПб.: Издательский центр Высшей школы менеджмента СПбГУ, 2008.
4. Киблицкая М.В. Методология и дизайн исследования в стиле кейс-стади / Киблицкая М.В., Масалков И.К. // Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Социол. фак. М.: Международный университет бизнеса и управления, 2003.
5. Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд // М.: Высшая школа экономики, 2008.
6. Малхотра Н.К. Маркетинговые исследования. Практическое руководство // М.: Издательский дом «Вильямс», 2002.
7. Настольная книга госзаказчика / Авт. и сост.: Храшкин А.А., Воробьев О.М., Вдовина В.В., Ермаков В.А.; Под ред. Храшкина А.А. // Российская академия государственной службы при Президенте РФ. Институт подготовки кадров для системы государственных и муниципальных закупок (Институт госзакупок РАГС) // М.: Юриспруденция, 2006.
8. Принципы и правила закупок товаров и услуг. Европейский банк реконструкции и развития, 2000, <http://www.ebrd.com/ru/about/policies/pprru.htm>.
9. Титова Н.Л. «Базисный» кейс-метод: основы и практика использования // Бизнес-образование, 1999, № 2.

ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА КЕЙСА (ОБЩАЯ ЧАСТЬ)

- 1) Исходная информация:
 - краткое описание организации/подразделения, для которого производятся закупки;
 - характеристика товаров/услуг/работ, закупаемых организацией (описание, социальная значимость, требуемые объемы, стоимость, требования по качеству, периодичность поставок и т.п.);
 - наличие у организации опыта такого рода закупок;
- 2) Процесс закупки:
 - параметры закупки (тип процедуры, критерии оценки, число участников, сроки выполнения работ/оказания услуг и т.п.);
 - описание этапов процесса закупки;
 - основные проблемы, которые возникали на каждом этапе процесса закупки;
- 3) Исполнение заказа:
 - общая характеристика поставщика, его репутация, наличие и выполнение им гарантийных обязательств, ресурсы, требуемые для выполнения заказа и т.п.;
 - соблюдение условий контракта (выполнение графика поставок; соответствие поставок заявленным критериям и т.п.);
 - потребность в адаптации с учетом изменившейся ситуации;
 - приемка результатов;
 - удовлетворенность результатами, действия в случае неудовлетворенности.
- 4) Результаты:
 - позитивный опыт;
 - негативный опыт.

ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА КЕЙСА (КОНКРЕТНАЯ ЗАКУПКА)

- 1) Описание закупки:
 - наименование товара/услуги и его основные характеристики;
 - потребность организации в данном товаре/услуге;
 - количество закупок по данному предмету контракта в год;
 - продолжительность контракта;
 - предполагается ли помимо поставки товара его установка или на-стройка;
 - предполагается ли дальнейшая закупка запчастей или расходных ма-териалов.
- 2) Подготовка и согласование ТЗ.
- 3) Основные положения ТЗ.
- 4) Обоснование выбора типа процедуры закупки.
- 5) Размещение заявки.
- 6) Дата прекращения приема заявок на участие в аукционе, дата проведе-ния аукциона.
- 7) Участники аукциона:
 - число, названия;
 - характеристика;
 - репутация в отрасли;
 - заявленные цены.
- 8) Выигравший поставщик:
 - название;
 - репутация;
 - опыт сотрудничества с ней.
- 9) Основные положения контракта:
 - цена контракта;
 - дата заключения;
 - срок поставки/оказания услуг.
- 10) Исполнение заказа:
 - сроки поставки;
 - качество поставки;
 - акты сдачи-приемки;
 - наличие жалоб со стороны заказчика или поставщика;
 - нарекания по ходу исполнения заказа;
 - потребность во взаимодействии с одним и тем же поставщиком по данному предмету контракта.