

Дешевый успех



Андрей ЯКОВЛЕВ,
директор
Института анализа
предприятий
и рынков, проректор
ГУ–ВШЭ

С 2009 года Высшая школа экономики ведет регулярный анализ состояния системы госзакупок в России. Один из выводов проведенных исследований таков: ФЗ-94 создает проблемы для добросовестных участников торгов — и заказчиков и исполнителей.

На волне нараставшей критики ФЗ-94 со стороны госзаказчиков и споров с ФАС мы в 2009 году провели специальный опрос 957 предприятий обрабатывающей промышленности. Идея заключалась в том, чтобы получить оценку ФЗ-94 не от госзаказчиков (которых ФАС подозревает в коррупции), а от поставщиков. Мы просили руководителей фирм оценить общие последствия изменений в законодательстве о закупках. Респондентам было предложено выбрать любое число ответов из большого набора вариантов, включая расширение возможностей участия в госзакупках, большую конкуренцию и прозрачность в распределении госзаказов, усложнение процедур участия в торгах, повышение требований к поставщикам и т.д.

Фирмы, работавшие по госзаказам в 2008 году, в первую очередь говорили об усложнении процедур участия

В анкету обследования ВШЭ также были включены вопросы о распространенности «откатов» в системе госзакупок и об участии фирм в поставках по госзаказам (табл. 2). Аналогичные вопросы мы задавали респондентам в рамках первого раунда этого опроса в 2005 году. Это дало нам уникальную возможность сравнить ситуацию до и после изменения законодательства.

Отвечая на вопрос «Как часто предприятиям вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или «откаты»?», в 2009 году 17% респондентов выбрали варианты «практически всегда» или «часто», а 22,5% фирм заявили, что такая практика встречается иногда (табл. 2). В 2005 году аналогичные цифры составили 20 и 14%.

Иными словами: до реформирования системы госзакупок об «откатах» говорили 34% фирм, спустя три года после реформы их стало почти 40%. Позитивные сдвиги выражаются лишь в том, что примерно на 3% уменьшилась доля предприятий, которые рассматривают «откаты» как массовое явление.

Таким образом, данные исследования ВШЭ свидетельствуют о высоких издержках участия в торгах для фирм-поставщиков, а также о том, что применение ФЗ-94 в целом не привело к существенным успехам в борьбе с коррупцией. Разумеется, проблемы с применением ФЗ-94 в разной степени касаются различных рынков. Положительный эффект при закупках простой стандартной продукции сочетается с потерями при закупках технически сложной продукции и услуг. Эти проблемы, выявившиеся с первых месяцев применения закона, вызвали у госзаказчиков стремление выводить закупки из-под действия жестких формальных процедур ФЗ-94. Последствия этого были различны в зависимости от «политического веса» агентов. Например, МЧС и Министерству обороны еще на стадии подготовки закона удалось добиться введения предварительного квалификационного отбора поставщиков по закупкам, проводимым по линии этих двух ведомств. Насколько нам известно, проблемы, порожденные ФЗ-94 применительно к закупкам сложной продукции и услуг, на определенном этапе стали одной из причин общего решения о выведении госкорпораций из-под действия этого закона. Напротив, менее влиятельным ведомствам удавалось добиться лишь частичного ослабления требований ФЗ-94, как это было с ограничением доли ценовых параметров при закупке НИР или с разрешением на предквалификацию для крупных строительных проектов. Ключевая проблема, однако, заключается в том, что действия по выводу своих закупок из-под ФЗ-94 сегодня в равной степени характерны и для добросовестных госзаказчиков, и для тех, кто живет на «откатах». Почему так происходит?

Вернемся в 2005 год, когда создавался этот закон. До него в России существовало законодательство о закупках, которое базировалось на рекомендациях специальной комиссии ООН — UNCITRAL. Однако при этом отсутствовала система правоприменения этого законодательства, включая контроль и санкции за его нарушение. В законе ФЗ-94 были прописаны жесткие процедуры

Экономия бюджетных денег за счет снижения цен на торгах — это миф. Такая экономия оборачивается дополнительными затратами.

в госзакупках (34% респондентов; табл. 1). Следующие по частоте упоминания варианты ответа — повышение конкуренции на торгах (26%), рост общих издержек участия в конкурсах по госзакупкам (26%), повышение требований со стороны госзаказчиков (24%) и расширение возможностей демпинга со стороны недобросовестных поставщиков (23%). При этом характерно, что минимальное число респондентов (12%) заявило о повышении прозрачности госзакупок.

подготовки конкурсной документации и отбора поставщиков, а также введены санкции за нарушение требований закона. Был создан реальный контрольный аппарат, ФАС получила дополнительно свыше 1000 сотрудников (в сравнении с 30 чиновниками Минэкономразвития, которые отвечали за регулирование закупок до принятия ФЗ-94). Но ахиллесовой пятой нового закона стала ориентация на отбор поставщиков исключительно по критерию наименьшей цены, так как все требования к деловой репутации и квалификации исполнителя трактовались разработчиками ФЗ-94 как «коррупционные».

В результате сегодня типичной является следующая ситуация. Предприятие — исполнитель заказа идет на аукцион, предлагает свою продукцию по приемлемым ценам. Но вдруг возникает некая конкурирующая фирма, сбивает цену в два раза и получает заказ. Причем часто бывает так, что, получив аванс, эта фирма просто исчезает. А с ней и бюджетные деньги. Что в результате? Добро-

совестный производитель остался без заказа. Заказчик, соблюдавший все прописанные в ФЗ-94 процедуры, остался без денег и без товара. И поделаться с этим ничего нельзя. Объявлять о новом заказе можно только тогда, когда будет расторгнут предыдущий заказ. А сделать это можно только через суд, где разбирательство займет несколько месяцев. Внесение фирм-однодневок в так называемый «реестр недобросовестных поставщиков» много не даст: никто не мешает мошенникам в следующий раз создать новую фирму.

Наш университет выступает и в качестве госзаказчика, и в качестве исполнителя, например по НИОКР. Мы знаем ситуацию с обеих сторон. Не всегда предприятия, не исполняющие заказ, делают это сознательно. У нас был случай со строительством общежития. Мы объявили конкурс, выиграла его небольшая строительная компания. Нет, они ничего не собирались красть, просто не рассчитали свои силы, не хватило специалистов и техники. В результате завершить строительство компания не смогла, а мы получили большую проблему с размещением студентов.

Одна из базовых идей ФЗ-94 — оценка эффективности госзакупок через «экономия для бюджета» за счет снижения цен на торгах. К сожалению, это миф. Потому что такая экономия слишком часто оборачивается дополнительными затратами. То, что делается за маленькие деньги, потом все равно приходится исправлять, переделывать, подкручивать.

Но такой подход с отбором по наименьшей цене открывает дорогу и прямому мошенничеству. Недавно был случай в Воронеже. Администрация объявила конкурс на дорожное строительство на 500 млн руб. Выиграла московская строительная компания. А затем объявили конкурс на оценку качества строительных работ, стартовая цена была более 5 млн руб. В конкурсе участвовала Воронежская архитектурная академия, имеющая необходимое лабораторное оборудование и сильных специалистов. По их оценкам, качественно выполнить эту работу меньше чем за 4 млн руб. было нельзя. А в итоге победила фирма, предложившая 0 руб. 30 копеек. Как потом выяснилось, эта фирма была связана с основным исполнителем заказа, который был не заинтересован в появлении посторонних оценщиков. Но все формальные требования ФЗ-94 при этом были соблюдены!

Идея, к которой мы пришли в результате нашего исследования, заключается в том, что акцент должен быть сделан не на соблюдении процедур, а на конечном результате. Если делается госзаказ на строительство детского сада, то не столь важно, каким образом отбирались строители. Конечно, соблюдение законодательства в любом случае необходимо. Но еще более важно, построен детский сад или нет. И какого качества было строительство: есть ли там вода, электричество, отопление, чтобы кухня работала и чтобы детсад не развалился через год.

Другими словами, надо создавать механизмы для оценки конечного результата. В случае с простыми товарами вопрос решается просто: товар есть или его нет. Можно проверить и качество: приемлемое оно или нет.

Но проблемы возникают с продукцией или услугой, которую оценить можно только по прошествии времени.

С ВВЕДЕНИЕМ ФЗ-94 МАЛО ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ

Таблица 1. Ответы руководителей предприятий на вопрос «Как вы думаете, какие последствия для деятельности предприятий вызвало изменение законодательства о госзакупках в 2006–2007 годах?», %

ВАРИАНТ ОТВЕТА	ВСЯ ВЫБОРКА	МЕЛКИЕ ФИРМЫ (ДО 250 ЧЕЛ.)	КРУПНЫЕ ФИРМЫ (СВЫШЕ 1000 ЧЕЛ.)	ФИРМЫ, ИМЕВШИЕ ГОСЗАКАЗЫ
1. Для предприятий расширились возможности	10,8	10	12,4	17,9
2. Возросла конкуренция среди предприятий	16,1	15,5	18,2	25,6
3. Система госзакупок стала более прозрачной	7,5	5,8	8	12,3
4. Выросли общие требования к поставщикам	14,2	11,8	17,5	23,8
5. Снизились требования к поставщикам	7,4	8,6	2,2	11,5
6. Усложнились процедуры оформления	20,3	20,6	23,4	33,8
7. Выросли общие издержки участия в конкурсах	15,3	14,4	19,7	25,6
8. Участие в госзакупках стало менее прибыльным	11,8	13	13,1	22
9. Расширились возможности для демпинга	14,3	14,2	14,6	23
10. Другое	2,9	3,3	2,2	2,3
11. Ничего принципиально не изменилось	28,2	29,2	24,8	21
12. Затрудняюсь ответить	30,1	29,3	30,7	13,8
Число опрошенных фирм	957	431	137	391

КОРРУПЦИИ НЕ СТАЛО МЕНЬШЕ

Таблица 2. Ответы руководителей предприятий обрабатывающей промышленности на вопрос «Как часто предприятиям вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или «откаты»?», %

ВАРИАНТ ОТВЕТА	2005 ГОД		2009 ГОД	
	ЧИСЛО ФИРМ	ДОЛЯ В ВЫБОРКЕ, %	ЧИСЛО ФИРМ	ДОЛЯ В ВЫБОРКЕ, %
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего	1002	100	957	100

Например, повышение квалификации госслужащих. Понять, научился ли чему-то человек на курсах, можно лишь через год–два. И если что-то не так, еще надо выяснять: то ли ему плохо преподавали, то ли он сам плохо учился.

В международной практике при отборе поставщиков сложной продукции — будь то оборудование для спутников, строительный проект или НИОКР — всегда учитывается фактор деловой репутации и квалификации исполнителя. Но у нас почему-то ФАС считает любой фактор, связанный с оценкой репутации, поводом для коррупции.

Есть еще одна проблема. Пять лет действует сайт zakurki.gov.ru. На нем отражаются данные о миллионах закупок. Уникальная информация, опираясь на которую, можно было бы иметь точное представление и о рынке, и о группировках по однотипным товарам, и о средних ценах и их отклонениях и т.д. Но когда мы попытались анализировать эти сделки, выяснилось, что все файлы были текстовые! А ведь несложно было вводить данные в виде таблиц в Excel. И тогда можно было иметь точную информацию. Пытались мы анализировать старый сайт gov.ru. При этом, как только мы запускали скачивающий робот, сайт просто зависал.

Это не вопрос техники, а вопрос понимания проблемы. ФАС может проконтролировать от силы 1% сделок по госзаказам. Да и не надо контролировать все. Если у вас есть текущая информация, вы можете вести мониторинг отклонений. Скажем, есть заказы на детское питание для школ и детских садов. Проанализируйте диапазон цен по ним и смотрите сделки, где отклонение от средних цен на 50% в ту или другую сторону! Но такая простая мысль чиновникам из ФАС в голову не приходила. В их понимании публичность госзаказа распространялась только на анонс. Надо сказать, что Федеральное казначейство, которое с 2011 года стало отвечать за сайт zakurki.gov.ru, похоже, двигается в правильном направлении. Но важно, чтобы возможности анализа данных были доступны не только для чиновников, а для любого заинтересованного пользователя.

В ФЗ-94, к сожалению, изначально был заложен неверный подход. Регламентацией всего и вся коррупцию не победишь. Квалифицированные взяточники и при этом законе спокойно получают свои «откаты». Коррупцию можно ограничить, если действовать в другой логике. Есть человек, принимающий решения и отвечающий за деятельность организации-заказчика. Он и должен отвечать за результат. Если детский сад не построен, а деньги налогоплательщиков заплачены, такого чиновника надо снимать, а может быть, и под суд отдавать. И делать это гласно, чтобы об этом знали граждане и предприниматели, которые платят налоги в бюджет. Тогда у людей будет возникать доверие к государству.

Надо создавать новую систему госзакупок, основанную на здравом смысле. Мы говорим об этом уже два года. Сейчас есть надежда, что что-то сдвинется с мертвой точки. Если идея создания Федеральной контрактной системы будет реализована и к 1 сентября такой документ попадет в правительство, то, может, с нового года начнется ее апробация. ●

4 ИЮЛЯ

Ассоциация тренинговых компаний Санкт-Петербурга приглашает на семинар «Электронные торги (аукцион). Новации законодательства в размещении и получении госзаказа. Глобальные изменения в процедуре. Основные направления реформирования системы государственного заказа. Практика применения».

Участникам расскажут о последних изменениях в процедурах закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд, о том, что сегодня есть нового на аукционах в электронной форме. Познакомят подробно с порядком действий заказчиков и с регламентом деятельности поставщиков товаров и услуг (подача заявки, участие в торгах, заключение госконтракта и т.д.).

Стоимость участия — 12 500 руб. В эту сумму включается обед, кофе-брейки, информационные материалы по теме семинара. НДС не облагается, гостиница оплачивается отдельно. Всем участникам выдается Свидетельство о прохождении курса.

14–15 ИЮЛЯ

Учебный центр «Бизнес-Аспект» (Москва) приглашает руководителей и владельцев предприятий на семинар «Защита бизнеса при проверках МВД и ФНС. Профилактика». Ежедневно сотни компаний подвергаются проверкам МВД. Ежемесячно тысячи уголовных дел возбуждаются в отношении бизнесменов. Почти каждый из них был уверен, что «его это не коснется». Подготовиться к проверке проще, чем потом защищаться от нее.

Первый день семинара посвящается способам защиты от претензий налоговиков, второй — от МВД. Кроме того, слушатели изучат материалы проверок МВД и ФНС. Познакомятся с законодательной базой, регламентирующей порядок проведения проверок: это законы, постановления Высшего арбитражного суда, приказы ФНС.

Ведет занятия Александр Давыдов, бизнес-тренер, автор курсов в программах MBA в Академии народного хозяйства и Высшей школе экономики. Стоимость — 18 715 рублей.

14–17 ИЮЛЯ

Компания «Бизнес-семинары» (Москва) приглашает руководителей на семинар «Права на результаты интеллектуальной деятельности. Комментарий разработчиков IV Части ГК РФ».

Будут рассматриваться следующие вопросы: «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации», «Авторское право», «Права, смежные с авторскими: общие положения», «Организация управления авторскими правами на коллективной основе», «Патентное право: общие положения», «Право на секрет производства (ноу-хау)», «Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии», «Обзор судебно-арбитражной практики по спорам о защите интеллектуальных прав» и др.

Занятия проводят специалисты в области авторских прав, работники Верховного и Высшего арбитражного судов.

Слушатели получают именной сертификат, удостоверяющий участие в семинаре. Стоимость — 22 500 руб. (НДС не облагается).