



Законодатели считают, что тотальные госзакупки через аукционы позволят если не исключить, то минимизировать риски проведения аукционов под заранее выбранного и не самого лучшего поставщика. Но так ли это на самом деле? Автор статьи на примере Амурской области рассказывает о трудностях, с которыми сталкиваются участники торгов, и, как показывает практика, проблем тут хватает с лихвой.

Аукционы в системе госзакупок: «за» и «против»

Е. Ю. РЫБАЛКО,
*экономист-менеджер,
Благовещенск*

По закону и по жизни

Через систему государственного заказа осуществляется закупка товаров, работ, услуг для нужд образования, здравоохранения, коммунального хозяйства, социальной, культурной и иных сфер.

В Амурской области уполномоченным органом по формированию и размещению государственного заказа региона назначено Управление государственного заказа и государственного регулирования тарифов (согласно постановлению губернатора от 24.09.2007 г. № 568 «Об организации системы госзакупок в Амурской области»). Данный уполномоченный орган с учетом предложений главных распорядителей и заказчиков создает постоянно действующие комиссии по размещению государственных заказов области, утверждает их составы и регламент работы. Главные распорядители средств областного бюджета направляют в уполномоченный орган проекты ведомственных планов закупок товаров, работ и услуг на очередной финансовый год, на основании которых уполномоченный орган разрабатывает сводный план закупок. В течение 15 дней после вступления в силу закона Амурской области

© ЭКО 2008 г.

об областном бюджете на очередной финансовый год главные распорядители направляют в уполномоченный орган уточненные ведомственные планы закупок товаров, работ, услуг.

Координирующими органами в системе госзаказа являются Министерство экономического развития и Министерство финансов Амурской области, проводящие государственную политику и осуществляющие межотраслевое управление в социально-экономической сфере, в области развития предпринимательской и инвестиционной деятельности, составление и организацию исполнения областного бюджета, координацию деятельности в этом направлении других исполнительных органов государственной власти области.

Контроль над размещением госзаказов возлагается на территориальное Управление федеральной антимонопольной службы (ФАС). Функции и полномочия ФАС России определены федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд».

С 1 января 2008 г. организация и размещение государственного заказа проходят в автоматизированной системе «АЦК-Госзаказ “Амур”». Эта система обеспечивает полную автоматизацию процессов управления государственным заказом, в том числе создание и поддержку официального сайта с электронной площадкой для проведения торгов. За счёт интеграции системы «АЦК-Госзаказ» с автоматизированной системой казначейского исполнения бюджета «АЦК-Финансы», которая внедрена на территории Амурской области, будет обеспечена возможность автоматически резервировать средства под проводимую закупку. Это позволит исключить неисполнение бюджетных обязательств и осуществлять автоматический контроль за исполнением государственных контрактов¹.

Данная схема реализуется на уровне главных распорядителей бюджетных средств и подведомственных учреждений. Муниципальные образования Амурской области осуществляют размещение заказов для своих нужд самостоятельно, что не всегда ведет к эффективному расходованию бюджетных средств. Случаются и грубые нарушения законодательства, связанные

¹ См.: <http://www.gz.amurobl.ru/cms/chapter.do?chapterId-110&cache-1>

с незнанием закона, отсутствием опыта. Выходом из положения могли бы стать независимые организации, занимающиеся процедурой проведения торгов для муниципалитетов.

При получении госконтракта нередки случаи так называемых откатов, размер которых может достигать половины стоимости заказа в зависимости от вида товара, работ или услуг². Примером «отката в действии» можно назвать внебюджетный государственный жилищный фонд при губернаторе Амурской области, созданный в июле 2007 г. По замыслу властей региона, фонд должен был стать эффективным инструментом в решении острой социальной проблемы – обеспечении жильем малоимущих граждан и жителей ветхих домов, а также молодых семей Приамурья посредством льготной ипотеки.

На практике получилось иначе. В фонд стали попадать бюджетные деньги: коммерческим предприятиям, выигравшим право на поставки по госзаказу, предлагалось перевести определенный процент от суммы тендера. Причем условия были поставлены такие, что отказаться вносить деньги в фонд оказалось невозможно. Ряд организаций и фирм, не согласных с таким «добровольным» пожертвованием, не получали финансирования за поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по госконтракту. Сейчас идет следствие, прокурор Амурской области потребовал от губернатора Приамурья погасить бюджетные долги по государственным контрактам³.

Сфера госзаказа, как считают эксперты, требует постоянной модернизации законодательства хотя бы потому, что создать с нуля «идеальный» закон о госзаказе (как и любой другой) невозможно.

Аукционы хороши в теории

Это один из самых перспективных видов торгов, реализующий рыночный механизм, и лучше пока ничего не придумано.

² Цариковский А. Откаты при размещении государственного заказа составляют сегодня 10% (<http://fas.gov.ru/stateorder/documents/index.shtml>); См.: www.fas.gov.ru (дата доступа 30.06.2008 г.)

³ Амурская область; бюджетные долги по госконтрактам. http://martender.ru/article.php?id_article-167&tpl-46 См.: http://www.epgz.ru/_goszakaz/_all/1121/

Значимость аукционов подтверждает тот факт, что в 2007 г. авторам теории распределения – Э. Маскину, Р. Майерсону и Л. Гурвицу присудили Нобелевскую премию по экономике. Как отметил нобелевский комитет, теория распределения помогла выявить эффективные торговые механизмы, схемы регулирования и процедуры голосования, а также значительно расширила знания об особенностях оптимального распределения экономических ресурсов. Теория, созданная нобелевским «трио», позволяет различать ситуации положительного и отрицательного функционирования рынков.

Аукцион способствует повышению прозрачности размещения госзаказа. (В настоящее время набирает обороты проведение торгов в форме электронных аукционов.) Безусловные преимущества аукциона заключаются в более открытой процедуре проведения торгов, поскольку участники торгуются по госзаказу, буквально видя друг друга. Специалисты отмечают, что при использовании процедуры размещения госзаказа в форме аукциона и электронного аукциона экономия бюджетных средств в среднем составляет 11–15%, тогда как форма конкурса дает 8–9%⁴.

Несомненно, аукцион – отличный инструмент, но применять его нужно для продаж, а не закупок.

Многие крупные мировые компании в закупочной деятельности используют аукционы лишь как вспомогательный инструмент и при закупках не самых значимых для бизнеса товаров. По крайней мере, процедуры закупок компаний Hitachi, Shell, IBM именно таковы. Более того, когда дело касается стратегически важных поставок (сырье, комплектующие), эти компании нередко отдают предпочтение партнерским отношениям – цена важна, но не служит главным критерием⁵.

Поэтому закупочный аукцион работает тогда, когда поставщики не приучены к нормальным конкурсным (тендерным) процедурам и неоправданно завышают стоимость заявок. Да и то при закупках исключительно «серийно стандартной» продукции, которую можно сравнивать лишь по цене,

⁴ Государственные и муниципальные закупки. Сб. докладов. М., 2007. См.: <http://center1.gian.ru/economy/20070704/81632289.html>

⁵ Столлкамп Т. Поставщики. От противостояния к сотрудничеству. М.: Вильямс. 2006.

как в случае, например, горюче-смазочных материалов. Но можно ли покупать, скажем, одежду для детей только по критерию «цена»?

При нормальном (цивилизованном) рынке цена на закупочном аукционе будет выше или, в крайнем случае, равна цене лучшей заявки на конкурсе. Из чего в рыночных условиях складывается цена конкурсной заявки для победы? Из себестоимости продукции (включая все издержки) и минимальной маржи. При этом поставщик на аукционе в принципе не может предложить меньшую цену, иначе он либо сорвет поставку, либо разорится.

Распоряжением правительства РФ от 27.02.2008 г. № 236-р введен перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание услуг) которых осуществляется путем проведения аукциона. После чего товаров и услуг, не подлежащих продаже через аукцион, практически не осталось.

Теперь в Амурской области, как и в других регионах России, госзаказчик вынужден размещать заказы на поставку товаров, работ, услуг посредством аукционов. Но к проведению таковых как подрядчики, так и сами заказчики далеко не всегда готовы.

И не очень на деле...

Примечательно, что введение обязательности аукционов способствовало выходу на амурский рынок госзакупок теневых компаний и организаций, не имеющих достаточного профессионального опыта. Аукцион создает трудности для привлечения к торгам квалифицированных подрядчиков, поскольку при проведении аукциона не учитываются опыт выполнения аналогичных работ, кадровые ресурсы, иные характеристики. Действующий закон практически не регламентирует обязательства поставщиков, тогда как обязательства госзаказчика прописывает подробно. Участники торгов зачастую находятся в сговоре друг с другом и снижают объемы финансирования до 70%, ниже себестоимости предоставляемых ими услуг. Такие компании либо совсем не выполняют свои обязательства, либо проводят работы некачественно

в тех сферах, которые сложно проконтролировать, например, работы с кровлей или под землей. Заказчик, сталкивающийся с подобными компаниями и видящий явное занижение цены, ничего не может сделать. Вот что сказано в письме Министерства экономического развития и торговли РФ от 19.06.2008 г. № Д05-2451 на этот счет: «Заказчик не имеет и не может иметь сведений о затратах, которые необходимы для определения действительной себестоимости продукции, которая является предметом торгов, так как поставщик не обязан их предоставлять. Поэтому утверждение, что при проведении торгов в форме открытого аукциона участник торгов предлагает демпинговую цену, безосновательно». Получается, заказчик сознательно должен заключить контракт с недобросовестной фирмой, и при реализации контракта получать гарантированную головную боль.

Конкретный печальный случай

Амурская областная клиническая больница – одно из крупнейших бюджетных учреждений области, объемы производимых государственных закупок составляют сотни миллионов рублей в год.

При проведении тендера на закупку дезинфицирующих средств – очень важного для больницы товара, произошло следующее. Цена выставленного на торги госконтракта была солидной – 1,3 млн руб., победитель заключил с медучреждением контракт и начал тянуть время. Подключились юристы, чтобы вывести недобросовестного поставщика на чистую воду. Начались хождения по арбитражным судам, но необходимых препаратов больница так и не увидела, поэтому продолжать работу не могла. Пришлось в срочном порядке закупать препараты в пределах разрешенных законом 100 тыс. руб.⁶ Конечно, в контракте предусмотрена неустойка. Но получить её можно только в результате арбитражных разбирательств, которые подчас тянутся до полугода.

⁶ Баранник И. Хорошего поставщика надо поискать // Амурская правда. <http://www.amurpravda.ru/articles/2007/02/07/4.html> (дата доступа 28.08.2008 г.)

Ограничили всех

Требование обеспечения заявки на участие в аукционе является одним из механизмов, применяемых в целях защиты интересов заказчиков от рисков, связанных с действиями недобросовестных поставщиков при заключении контрактов. Именно на это обращено внимание в п. 1 письма Минэкономразвития РФ от 02.05.2007 г. В соответствии с ч. 5 ст. 32 федерального закона № 94-ФЗ размер обеспечения заявки на участие в аукционе должен составлять ровно 5% от начальной (максимальной) цены госконтракта. Но когда эта цена значительна, указанная норма препятствует развитию конкуренции, привлечению к торгам широкого круга организаций, в особенности субъектов малого и среднего предпринимательства, индивидуальных предпринимателей и физических лиц. А ведь в Указе президента РФ от 15.05.2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» особая поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства названа одной из приоритетных задач органов государственной власти.

Близким по смыслу, но в то же время самостоятельным, является требование обеспечения исполнения контракта, которое устанавливается заказчиком, уполномоченным органом в порядке, предусмотренном п. 9 ч. 4 ст. 34 федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставку товаров, выполнении работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Пункт о выплате аванса (который по закону № 94-ФЗ предусмотрен в размере до 30% начальной цены контракта) в государственном контракте представляется излишним, поскольку в противном случае теряется смысл самого обеспечения исполнения контракта.

К сожалению, заказчик не всегда пользуется предлагаемыми законом условиями контракта. К тому же они весьма непривлекательны для поставщика.

Рассмотрим пример. Представим, что начальная (максимальная) цена контракта составляет 55 млн руб. В этом случае заказчик обязан предусмотреть в госконтракте обеспечение

исполнения контракта (по закону № 94-ФЗ обязанность включения в госконтракт пункта об обеспечении исполнения контракта возникает тогда, когда начальная цена контракта превышает 50 млн руб.). Пусть это будет минимальный размер 10%. В этом случае поставщик обязан уплатить заказчику 5,5 млн руб., для большинства фирм сумму не малую.

Понятно, что многие бюджетные организации просто не могут устанавливать ограничения, дабы не сорвать процедуру торгов. Учитывая сложность получения информации, нами был проведен выборочный опрос руководителей разного уровня региональных и муниципальных учреждений и предприятий. Опрошенные эксперты указали, например, что в Министерстве природных ресурсов Амурской области на проведении конкурса на поставку услуг по разработке проектов гидротехнического характера всегда участвуют только два поставщика. Обстановка с проведением тендеров в районах области еще хуже, ни о какой конкуренции там речи нет, и чаще всего контракты заключаются с единственным поставщиком.

Электронные аукционы, которые, по мнению чиновников ФАС, должны стать основным способом размещения закупок, – процедура технически и организационно очень сложная. На сегодняшний день в электронных аукционах участвуют только поставщики из Благовещенска. Районы области остаются не задействованы, хотя им тоже есть что предложить. Например, Тамбовский район участвует не всегда, хотя там есть поставщики муки и мяса. Хотелось бы видеть на аукционах Шимановский, Тындинский, Архаринский и другие районы. Ведь самый большой объем закупок приходится на продукты питания для учреждений соцзащиты, образования и здравоохранения. Но продовольствие – продукт скоропортящийся, требующий доставки в сжатые сроки. Поэтому важно, чтобы местные поставщики имели возможность участвовать в торгах.

Другие регионы представлены только четырьмя городами – это Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Хабаровск, и только в торгах на поставку лекарств. Это наиболее привлекательный для поставщиков товар, так как медикаменты закупаются сразу в больших объемах.

Сопутствующие недочеты

Необходимо совершенствовать техническое обеспечение интернет-аукционов и готовить специалистов, которые занимались бы исключительно проведением конкурсов и аукционов. Нехватка специалистов на местах – одна из основных задач, не решенных пока в Амурской области.

Следуя ст. 41 федерального закона № 94-ФЗ, который не разрешает устанавливать шаг аукциона, участники часто сталкиваются с тем, что на проведение электронного аукциона затрачивается слишком много времени. Снижение цены может происходить очень мелкими шагами, хоть по одной копейке. Такой аукцион может длиться часами, отрывая от служебных обязанностей чиновников, входящих в конкурсную комиссию. Иногда участники заключают джентльменское соглашение о том, что не будут давать ценовых предложений с шагом, меньшим, чем, например, 1% от начальной цены контракта.

Госзаказчики – получатели средств из федерального бюджета, например, Дальневосточный государственный аграрный университет Благовещенска, вообще лишены возможности размещать заказы на поставку товаров, работ, услуг посредством электронных аукционов, пока нет соответствующего постановления правительства РФ, устанавливающего порядок пользования сайтами в сети Интернет, на которых осуществляется проведение открытых аукционов в электронной форме. Получается, что закон есть, а пользоваться им при всем желании пока невозможно.

Не секрет, что сфера госзаказа сегодня считается одной из самых коррумпированных в российской экономике и служит благоприятной средой для разного рода махинаций и сомнительных сделок.

Теоретически аукцион представляет собой один из самых эффективных видов проведения торгов, но когда доходит до практики, с этим мнением согласны далеко не все.

Что неудивительно, когда эта самая практика оказывается вот такой.

Страшная история

В одном из федеральных учреждений Амурской области был проведен аукцион на выполнение работ по текущему ремонту помещений. Он был назначен на 9 часов по местному времени, но участники смогли начать торги только спустя полчаса, так как не было помещения для их проведения.

Сам аукцион состоял из семи лотов. На проведении каждого из них присутствовало шесть участников. Начнем с того, что члены комиссии даже не потрудились объяснить условия проведения аукциона. И когда начались непосредственно торги, участники (после того как неоднократно поднимали карточки, тем самым соглашаясь с ценой) начали задавать вопросы членам комиссии по процедуре их проведения.

Номера лотов, указанные на проекторе, не совпадали с объявленными. Участники во время торгов переговаривались друг с другом так громко, что самого аукциониста почти не было слышно. В ходе проведения торгов члены комиссии обращались к конкретным участникам с просьбой поднять карточки.

Участники поднимали карточки так, что порой аукционист их не видел. А члены комиссии даже не смотрели в сторону участников, и при вялом споре среди них, кто же первым поднял карточку, не могли дать вразумительного ответа.

Разберем теперь саму процедуру проведения торгов для каждого лота в отдельности.

Лот № 1. Начальная (максимальная) цена контракта составила 460 тыс. руб. При снижении начальной цены контракта на 5% поднял карточку участник под № 4. Далее снижение происходило без каких-либо действий со стороны участников. Когда шаг сократился на 1%, опять карточку поднял участник № 4. Лот был объявлен завершенным, победителем признан именно этот участник. Цена контракта составила 423 тыс. руб.

Лот № 2. Начальная (максимальная) цена контракта – 440 тыс. руб. По мере объявления аукционистом цены контракта карточку поднимал участник под № 2. Видимо, чтобы торги выглядели как торги, один из членов комиссии обратился к участнику № 4 с просьбой поднять карточку. Далее опять продолжил второй. В итоге он и победил, цена контракта составила 398,2 тыс. руб.

Лот № 3. Начальная (максимальная) цена контракта – 360 тыс. руб. Здесь картина выглядела немного лучше: торговались два участника – № 5 и № 1. В итоге последний победил, цена контракта составила 302,4 тыс. руб.

Лот № 4. При начальной (максимальной) цене контракта в 530 тыс. руб. вообще никто не торговался: шестой участник начал торги, он же их и закончил с ценой в 445,2 тыс. руб.

Лот № 5. Начальная (максимальная) цена контракта – 280 тыс. руб. Сам с собой торговался третий участник, который по окончании лота и был объявлен победителем с ценой контракта 259 тыс. руб.

Лот № 6. При начальной (максимальной) цене контракта в 210 тыс. руб. после победы над самим собой контракт достался № 5. Происходило это быстро: после объявления снижения цены на шаг в 0,5% и поднятия карточки пятым участником аукционист, видимо, не посчитал нужным далее снижать цену и объявил лот законченным. Цена контракта составила 198,45 тыс. руб.

Лот № 7. Начальная (максимальная) цена контракта – 411 тыс. руб. После убедительной просьбы одного из членов комиссии помимо участника № 5 карточку поднял участник № 3. Далее продолжил все тот же № 5, который и выиграл контракт с ценой 343185 руб. И в этом случае на следующем шаге в 0,5% аукционист снижать цену дальше не стал: пятый участник поднял карточку, и аукцион объявили законченным.

Даже неспециалист увидит явный сговор заказчика и участников торгов. Все лоты аукциона были распределены между участниками задолго до их проведения. Фактически сама процедура – формальность, предназначенная для галочки, отчета. Ни о какой конкуренции и речи нет.

И вряд ли она единична...

Описанный «аукцион» проводился в областном центре, в учреждении федерального значения, что же тогда говорить о районных центрах?

Опыт применения законодательства о размещении заказов выявил целый ряд особенностей, а фактически и проблем,

затрагивающих и федеральный, и региональный, и муниципальный уровни.

Например, в вузах финансирование (так же, как и во многих других бюджетных учреждениях) осуществляется во втором полугодии, тогда как проводить тендеры на закупку мебели, оргтехники и других важных для учебного процесса товаров необходимо до начала учебного года. Вот и возникают проблемы неукomплектации учебных классов, срыва учебного процесса и т. д. Когда в ноябре–декабре государственные заказчики получают деньги, они вынуждены буквально за месяц их истратить – до завершения финансового года. Спешка не позволяет выполнить все формальные процедуры конкурса, предусмотренные законодательством.

Закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» задумывался как средство номер один в борьбе с коррупцией. Но победить коррупцию в стране, которая остается бюрократической, невозможно. По замыслу авторов закона из Минэкономразвития РФ, перевод всей системы госзакупок на конкурсы и аукционы должен был обеспечить прозрачность и экономическую эффективность. Однако, как всегда, получилось наоборот. И если в центральных регионах и крупных городах закон, возможно эффективнее (так как рынок перенасыщен поставщиками товаров, работ, услуг, что ведет к здоровой конкуренции), то в отдаленных регионах (и тем более на муниципальном уровне), где порой просто не хватает самих участников торгов, чтобы аукцион был признан состоявшимся, мы наблюдаем грубейшие нарушения. Порой из-за незнания закона, порой из-за недостатка опыта. Но по большому счету – из-за сложившихся устоев и стереотипов, из-за нежелания менять то, что годами устраивало всех, что было удобно.