

АУДИТОРСКО-КОНСАЛТИНГОВАЯ КОМПАНИЯ ФБК
Департамент стратегического анализа

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

«Неправильные» госзакупки



Авторы: И.А. Николаев, д-р экон. наук
А.М. Калинин

Тел.: 737-53-53
Факс: 737-53-47
E-mail: strategy@fbk.ru

Москва, сентябрь 2004 г.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ КОНКУРСНОЙ СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК	3
ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ	5
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ	9
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСЗАКУПОК.....	12
Информационная база исследования.....	12
Методология	14
Результаты исследования	15
ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСЗАКУПОК.....	24
РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ УЧАСТНИКОВ КОНКУРСОВ	27
ВЫВОДЫ	29
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	30
Приложение 1. Рейтинг открытости бюллетеня «Конкурсные торги»	30
Приложение 2. Учет международной практики. Опыт МБРР	33
Приложение 3. Основные нарушения при проведении государственных закупок.....	38
Приложение 4. Обзор судебной и арбитражной практики	42

Введение конкурсной системы госзакупок

Официально система конкурсных закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд существует в России с 1997 года. Эта мера была в числе первых, с которых начало свою деятельность правительство «младореформаторов». Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» устанавливалось, что *заказы на закупку товаров, работ и услуг размещаются на торгах (конкурсах)*.

Была даже признана необходимость установления звания «Поставщик продукции для государственных нужд России», дающего его обладателю право на соответствующую маркировку продукции и использование этого звания в рекламных целях. Впоследствии этого официального звания так и не появилось.

Конкурсная система госзакупок вводилась *в целях обеспечения эффективного расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации, а также пресечения злоупотреблений государственных служащих своим служебным положением при организации закупок для государственных нужд*. Оправданность введения конкурсной системы не вызывала сомнения. Даже сейчас, при всех недостатках действующей системы, трудно представить, что можно распределять бюджетные средства вообще без каких-либо конкурсов. Однако именно так и было до 1997 года.

Как правило, процесс распределения средств выглядел следующим образом. У всех министерств и ведомств были свои бюджеты. Средства этих бюджетов распределялись, естественно, руководящим составом, от руководителей до начальников отделов. Никакой конкурсной при распределении заказов не требовалось, поэтому и доставались последние зачастую, что называется, «по знакомству». У каждого начальника, в зависимости от его служебного положения, был свой «пирог». Объективности ради необходимо отметить, что совсем не обязательно этот начальник «имел свою долю». Но это, скорее, было исключением из правил. «Пирог» надо было распределить, деньги-то выделялись. В противном случае, при постоянном нарастании в то время дефицитности бюджета можно было остаться на следующий год со значительно меньшей суммой выделенных средств. Если же еще учесть, что до середины 1990-х годов в России не существовало и государственного органа финансового контроля — Счетной палаты, то становится понятным, сколь благоприятной была ситуация для первоначального накоп-

ления капитала не только в бизнесе, но и на госслужбе, точнее, на отдельных ее должностях.

Однако неверно было бы представлять дело так, что все распределяемые в то время бюджетные средства использовались неэффективным образом. Существовала и ответственность за решение поставленных задач и определенная культура работников старого госаппарата. Тем не менее, нельзя не признать очевидного: система внеконкурсного распределения средств способствовала росту коррупции, увеличению числа злоупотреблений государственными служащими. Неудивительно, что к 1997 г. положение с коррумпированностью чиновников стало вызывать серьезное беспокойство. Столь же острой была и проблема дефицита бюджетных средств.

Проблема становилась все более острой. Объяснение этому простое. В условиях внеконкурсного распределения бюджетных ресурсов и нехватки финансирования механизм «дележа» выглядел следующим образом. У каждого нечистоплотного чиновника, имеющего отношение к распределению бюджета, была своя доля. В условиях, когда общий объем выделяемых, допустим, на министерство средств уменьшался, эта доля, естественно, не уменьшалась соответствующим образом. Напротив, она увеличивалась, потому что в следующем году средств могло быть выделено еще меньше. Начинала действовать психология временщика: «неизвестно, что будет завтра, надо успеть схватить сегодня». Таким образом, можно сформулировать следующий малоприятный вывод, что **чем меньше выделялось бюджетных средств, тем большая их доля разворовывалась**. Это, по-видимому, универсальное правило. Действенность же его в то время проявилась в полной мере.

Правительству «младореформаторов» нужны были эффективные меры популистского характера, так как лимит времени для решения важнейшей задачи — преодоления экономического кризиса — был очень жесткий.

Итог — введение конкурсной системы закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд.

Неоправданно и наивно было бы надеяться на то, что с принятием упомянутого выше Указа система госзакупок заработает так, как она должна работать. Анализ текущего состояния госзакупок это подтверждает.

Текущее состояние

Статистика конкурсных торгов, приводимая Минэкономразвития России по итогам 2003 г., достаточно оптимистична:

- проведено 832 584 процедуры закупок, в т.ч.
 - 63 904 открытых конкурса (7,7%);
 - 83 681 закрытых конкурса (10,1%);
 - 423 817 закупки способом запроса котировок (51%);
 - 261 182 закупки у единственного источника (31,3%);
- стоимость заключенных на конкурсной основе контрактов составила 450,79 млрд руб.;
- сокращение расходов бюджетных средств за 2003 г. за счет конкурсного размещения заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд составило 42,3 млрд руб. (8,6%), в том числе:
 - по главным распорядителям средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных источников финансирования – 28,77 млрд руб. (10,7%);
 - по главным распорядителям средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования субъектов Российской Федерации – 13,54 млрд руб. (6%).

На первый взгляд, показатели действительно оптимистичные. Для сравнения, в 2002 г. было проведено только 46 839 конкурсов (открытых и закрытых), а число внеконкурсных процедур (запрос котировок, закупки у единственного источника) составляло 909 870, или почти в 20 раз больше.

На самом деле, все не так радужно. Конечно, конкурсы получают все большее и большее распространение, растет и объем средств, сэкономленных в результате их проведения. Но эффект от открытой и эффективной системы закупок мог бы быть гораздо большим. Даже в официальных источниках можно найти свидетельства того, что конкурсная система работает не так, как хотелось бы. В той же статистике число закрытых конкурсов, то есть таких, участников которых заранее определяет заказчик, лишая другие организации права участия, по-прежнему превышает число открытых (83,6 тыс. против 63,6 тыс.).

Доля открытых конкурсов в общем количестве процедур закупок составляет только 7,7%. Если, к тому же, предположить, что не все открытые конкурсы являются честными и объективными (дальнейший анализ наглядно демонстрирует это), то оценка успешности функционирования системы конкурсных госзакупок должна стать еще более сдержанной.

Следует обратить внимание и на то, что доля закупок у единственного источника составляет 31,3%. Трудно представить, что в каждой третьей госзакупке действительно отсутствуют другие поставщики или возникла срочная потребность. На практике «создать» срочную потребность не составляет особого труда. Для этого достаточно сделать так, чтобы не осталось требуемых 45 суток (минимального времени от объявления конкурса до даты его проведения). Не менее просто обосновать и отсутствие других поставщиков. Проверять и перепроверять, так ли это на самом деле, у Минэкономразвития России нет ни возможностей, ни желания. Отсюда и получается столь значительная доля закупок у единственного источника.

В середине 2002 г. на заседании Правительства России был прямо поставлен вопрос о нарушении конкуренции на федеральном уровне: *Председатель Правительства России «выразил серьезную озабоченность ситуацией с госзакупками по линии федеральных министерств и ведомств. За первое полугодие, по его мнению, большинство конкурсов выиграли государственные унитарные предприятия, которые контролируются этими же федеральными ведомствами.»*¹

Государственные закупки на федеральном уровне не отвечают в полной мере требованиям к прозрачности и эффективности, что хорошо иллюстрируется объемами сэкономленных средств — 6-11%, при этом в мировой практике эффект от госзакупок оценивается в 15-20%. И это только один из показателей, а ведь есть еще и показатели качества проведения конкурса.

Примерно так же (если не хуже), как на федеральном уровне, обстоят дела с государственными закупками на региональном и местном уровнях. Недостаточно проработанная законодательная база (см. ниже) породила крайнюю неоднородность развития системы госзакупок в регионах. В отдельных муниципалитетах и субъектах Российской Федерации при поддержке федерального центра, некоммерческих и международных организаций реализованы проекты по созданию системы конкурсных торгов. В таких регионах и муниципалитетах разработана минимально необходимая законодательная база, к проведению конкурсов привлекаются специализированные компании-организаторы, извещения о конкурсах публикуются в специализированных изданиях. Однако в целом уровень использования конкурсов и их эффективность по-

¹ http://www.government.ru/data/article_text.html?he_id=17&article_id=881

прежнему недостаточны. К примеру, при размещении муниципального заказа в г. Перми в первой половине 2003 г. на общую сумму 683,3 млн руб. были использованы следующие процедуры²:

- на конкурсной основе (открытые и закрытые конкурсы) – 168,0 млн руб.;
- методом запроса котировок цен – 4,0 млн руб.;
- закупка у единственного источника – 242,6 млн руб.;
- закупки без применения конкурсных процедур размещения муниципального заказа – 268,7 млн руб.

Характерно: закупки на конкурсной основе составляют меньше четверти всей суммы госзакупок. Даже с учетом того, что «единственные источники» во многих случаях представляют собой естественные и локальные монополии, влияние которых на уровне муниципалитетов максимально, уровень использования открытых конкурсов явно недостаточен.

Более позитивный пример: итоги размещения регионального заказа в Краснодарском крае в 2003 г. Всего было закуплено продукции на сумму 18,5 млрд руб. Из них:

- на конкурсной основе – 8,7 млрд руб. (47%);
- у единственного источника по итогам несостоявшихся конкурсов – 500 млн руб. (2,7%);
- способом запроса котировок – чуть менее 4 млрд руб. (21%);
- у единственного источника – 5,4 млрд руб. (29,2%).

Количественные показатели могут быть относительно неплохие, но главное все-таки качество проводимых тендеров. Здесь ситуация очень напоминает федеральный уровень: есть более или менее оформленная надводная часть айсберга, с газетами «региональные торги», учреждениями «региональный центр организации конкурсных торгов», и есть подводная часть: недостаточный (несмотря на все усилия по повышению квалификации) уровень проведения конкурсов, их формальное проведение, стремление заказчиков уйти от открытых конкурсных процедур, «дробление» договоров. Законодательство некоторых регионов препятствует участию в конкурсах поставщиков из других субъектов Российской Федерации. Аргументация проста: защита регионального производителя. Вводя эту норму, регионы просто копируют положения

² http://www.gorodperm.ru/konkurs_p.asp?id=175&str=1

федерального законодательства, ограничивающие участие иностранных поставщиков, забывая о том, что создание барьеров для движения товаров и услуг внутри Российской Федерации запрещено Конституцией Российской Федерации.

В некоторых регионах к построению продуманной системы конкурсных закупок или не приступали вообще, или задумались над этим вопросом совсем недавно. И это несмотря на то, что Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», которым вводилась конкурсная система госзакупок на федеральном уровне, в той же мере касался и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Ненормальность сложившегося положения в итоге привела к тому, что были предприняты усилия по созданию единого законодательства и единой информационной базы региональных торгов. В 2003г. новый законопроект о государственных закупках был подготовлен группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации, но получил отрицательный отзыв Правительства России. Весной 2004 г. в Минэкономразвития России был подготовлен, с учетом предложений и замечаний, доработанный законопроект «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Новый закон направлен на систематизацию законодательства о государственных закупках на федеральном, региональном и местном уровне, приведение его в соответствие с международными нормами.

Однако можно предположить, что неудовлетворительные результаты функционирования системы госзакупок вряд ли связаны только с недостатками действующей нормативной базы. Она, конечно, нуждается в совершенствовании, но фундаментальные причины неэффективности, по-видимому, все-таки в другом.

Правовые основы

Сделки, осуществляемые при закупках продукции, товаров, работ и услуг для государственных нужд, регулируются прежде всего нормами Гражданского кодекса.

Основным специализированным законодательным актом, регулирующим в настоящее время порядок государственных закупок в Российской Федерации, является **Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»**³. Законом определяются понятие конкурса, основные виды конкурсных процедур и порядок их проведения государственными организациями. Так, в соответствии с Законом о конкурсах, *конкурс — это способ выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающего лучшие условия исполнения государственного контракта*. Очевидна ущербность данной формулировки, потому что она не отражает главное отличие конкурсных процедур от внеконкурсных. Конкурс в обязательном порядке предполагает реализацию принципа состязательности, поэтому это не просто «способ выявления поставщика», пусть даже и «обеспечивающего лучшие условия».

Предусматривается два вида конкурсов: открытый и закрытый (включая открытые и закрытые двухэтапные конкурсы). Определений, что такое открытый и что такое закрытый конкурс, в Законе о конкурсах не приводится. Особенности проведения двухэтапного конкурса в Законе сведены в отдельную главу (глава V).

В мае 2004 г. Правительство рассмотрело проект федерального закона «О реализации заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказываемых услуг для государственных и муниципальных нужд». Новый законопроект после его принятия должен прийти на смену упомянутому выше закону о конкурсах. Новации законопроекта состоят в следующем:

- сняты ограничения на привлечение иностранных поставщиков к поставкам продукции для государственных и муниципальных нужд;
- обеспечен доступ к участию в конкурсах и поставках продукции посреднических организаций (при условии выполнения ими установленных квалификационных требований);
- введено четкое разделение на конкурсные и внеконкурсные способы закупок;

³ Далее — Закон о конкурсах

- изменен минимальный срок, устанавливаемый заказчиками для представления конкурсных заявок при проведении открытого конкурса (30 дней вместо 45) и т.д.

Порядок проведения конкурсов и контроля за государственными закупками регулируется в настоящее время также постановлениями Правительства Российской Федерации, указами Президента России, ведомственными нормативными актами. Так, до появления Закона о конкурсах основным руководящим документом по проведению конкурсов на федеральном уровне было Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд (далее Положение), утвержденное Указом Президента России от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (далее Указ). В части, не противоречащей Закону о конкурсах, данный Указ действует и сейчас.

В ст. 2 Закона о конкурсах «государственные нужды» определены как *потребности Российской Федерации в товарах (работах, услугах), обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования*, то есть все закупки, производимые за счет региональных и местных бюджетов, исключаются из сферы действия указанного закона. Поэтому Указ № 305 по-прежнему остается руководящим документом для региональных бюджетов. Действуют нормы утвержденного данным Указом Положения и на федеральном уровне: в соответствии с п.7 данного Указа, *утвержденное настоящим Указом Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд ... действует до вступления в силу федерального закона об организации торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд*. Закон с именно таким наименованием до сих пор не принят, поэтому закупки методом запроса котировок и закупки у единственного источника производятся в соответствии с Положением.

В соответствии с «Положением о закупках товаров и услуг для государственных нужд», помимо **открытых конкурсов, двухэтапных конкурсов и закрытых конкурсов** могут применяться следующие способы закупок:

- **специализированные закрытые торги** (закрытый конкурс) — в случае, если госконтракт заключается для нужд национальной обороны или безопасности в части, составляющей государственную тайну;
- **запрос котировок** (цен) — при закупках продукции, которая производится не по заявкам заказчика, для которой существует сложившийся рынок, а цена государственного контракта не превышает 2 500 минимальных размеров оплаты труда;

- **закупки у единственного источника** — по согласованию с Минэкономразвития России при наличии срочной потребности или отсутствии других поставщиков.

Из других документов, регулирующих вопросы государственных закупок, можно, к примеру, выделить:

- Распоряжение Правительства России от 4 апреля 2000 г. № 502-р «О функциях Минэкономки РФ и официальном печатном издании», определяющее бюллетень «Конкурсные торги» официальным печатным изданием в области госзакупок;
- Постановление Правительства России от 13 октября 1999 г. № 1160, устанавливающее Минэкономразвития России в качестве органа, ответственного за контроль проведения конкурсов в России;
- Письмо Минэкономки РФ от 11 августа 1997 г. № 4-402 «О методических материалах к Указу Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305».

Всего перечень законодательных, нормативных и методических документов федерального уровня, регламентирующих государственные закупки в Российской Федерации, включает около 40 наименований⁴.

⁴ см., напр. перечень, приводимый в книге Кузнецов К.В. «Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры», М.: Альпина Паблишер 2003

Оценка эффективности госзакупок

Информационная база исследования

Бюллетень «Конкурсные торги», в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. № 502-р, это официальное печатное издание, в котором государственные заказчики обязаны публиковать извещения об открытых конкурсах и их результатах, вне зависимости от размещения данной информации в других изданиях. Без публикации в «Конкурсных торгах» законное проведение конкурса невозможно, в силу того, что срок вскрытия конвертов с заявками определяется с момента публикации извещения о нем в «Конкурсных торгах».

На основе анализа информации, представленной в «Конкурсных торгах», можно представить себе ситуацию с государственными закупками в целом.

С одной стороны — создание единой и четкой формы извещений об объявлении конкурса, изменении условий его проведения и результатах, с другой — недочеты и ошибки в извещениях на фоне постоянно растущего их числа.

Что должно быть указано в извещении о конкурсе, четко определяется Федеральным законом от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных нужд» (статья 12, п.2). Извещение о проведении открытого конкурса должно содержать следующие сведения:

- *о наименовании и об адресе организатора открытого конкурса;*
- *о времени и месте проведения открытого конкурса;*
- *об условиях государственного контракта (сведения о виде и количестве поставляемых товаров и месте их доставки, виде работ и месте их выполнения, виде услуг и месте их оказания и другие);*
- *о сроках поставок товаров (работ, услуг);*
- *о требованиях к участникам открытого конкурса, установленных организатором открытого конкурса;*
- *о порядке и месте получения конкурсной документации;*
- *о размере взимаемой организатором открытого конкурса за конкурсную документацию платы, если такая плата установлена;*
- *о порядке и сроках оплаты участниками открытого конкурса конкурсной документации, если такая плата установлена;*

- *о порядке, месте и сроках подачи заявок на участие в открытом конкурсе;*
- *о сроке заключения государственного контракта.*

Правильную форму заполнения извещения о проведении открытого конкурса или предварительного отбора можно найти в любом номере «Конкурсных торгов» на второй странице. Форма, в несколько сокращенном виде, выглядит следующим образом:

1. Предмет конкурса

- *Перечень закупаемых товаров, работ, услуг, их количественные и качественные характеристики*
- *Срок поставки (выполнения работ, оказания услуг).*
- *Место поставки (выполнения работ, оказания услуг)*
- *Условия оплаты*
- *Источник финансирования*
- *Срок заключения государственного контракта*

2. Заказчик/организатор конкурса

- *Наименование*
- *Почтовый адрес, телефон, факс, электронная почта*
- *Контактное лицо*

3. Информация о конкурсе

- *Дата, время, место окончания приема заявок*
- *Дата, время и место проведения конкурса*
- *Размер платы за конкурсную документацию (если таковая установлена)*
- *Место получения конкурсной документации*

4. Дополнительная информация

Казалось бы, ничего сложного в этой форме нет, и она может быть легко заполнена. Для большей наглядности на той же странице «Конкурсных торгов» приводится и образец правильно заполненного извещения.

На практике же оказывается, что даже такая простая форма лишь в редких случаях заполняется правильно и полностью. И это на фоне постоянных призывов редколлегии бюллетеня *строго придерживаться приведенных форм.*

Методология

Выбор метода оценки госзакупок представляется задачей достаточно нетривиальной. Системы аудита эффективности государственных расходов в России пока не существует. Это означает, что **сделать прямые качественные оценки эффективности госзакупок пока не представляется возможным**. В такой ситуации могут и должны предприниматься усилия по **косвенной оценке** эффективности системы госзакупок, тем более что зачастую такие попытки приводят к более чем очевидным результатам.

Это необходимо делать еще и потому, что чисто количественные показатели (о числе произведенных открытых конкурсов, о суммах сэкономленных средств и т.п.) не отражают в нынешних условиях качества системы госзакупок.

Для оценки эффективности механизма конкурсных закупок **была проанализирована выборка более чем 2 000 извещений**, опубликованных за 6 месяцев с сентября 2003 г. по февраль 2004 г., то есть с момента вступления в действие правил по оформлению извещений в соответствии с вышеприведенной формой. В 12 выпусках бюллетеня «Конкурсные торги» (№№ 18—25 за 2003 г. и №№ 1—4 за 2004 г.) анализировались конкурсы, проводимые федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации, а также их подведомственными организациями и территориальными представительствами. Из-за большого объема информации, в выборку не включались подведомственные организации, в наименовании которых напрямую указывался организационно-правовой статус «государственное учреждение» или «государственное унитарное предприятие». Таким образом, **анализировались конкурсы, объявляемые непосредственно федеральными органами исполнительной власти, их территориальными управлениями и подведомственными организациями, организационно-правовая форма которых в извещениях о проведении конкурса не указывалась**.

Такой подход был вызван сложностью и трудоемкостью оценки всех опубликованных в «Конкурсных торгах» извещений, связанных с расходованием средств федерального бюджета, при том что ограничение числа рассматриваемых конкурсов исключительно конкурсами, непосредственно объявляемыми от имени центральных аппаратов министерств и ведомств, серьезно сокращало охват исследования.

Извещения о конкурсах анализировались на предмет формального соответствия указанным выше правилам заполнения: напрямую определялось, есть ли требуемый формой пункт, или же он отсутствует. После получения результатов обосновывались причины отсутствия требуемой информации в извещениях.

Результаты исследования

Предмет конкурса

Предмет конкурса — то, что, собственно, и собирается закупать заказчик. Трудно представить себе извещение о конкурсе, в котором отсутствует его предмет. Однако один и тот же предмет конкурса можно оформить по-разному. Вот как, к примеру, оформлялась закупка автомобилей и автобусов в разных извещениях:

«автомобили и автобусы»

«автотранспортное средство марки ВАЗ — 5 ед.»

«автомобиль Chevrolet Niva или аналогичный»

«Автобус ПАЗ-32053, салон 41(25) мест, сиденья полумягкие нерегулируемые, обивка салона кожзам., шасси РЗАА, двигатель ЗМЗ-5234.10»

При прочтении первого варианта перед потенциальным поставщиком возникает вопрос: а что, собственно, заказчику нужно? Несколько автомобилей, или целый автопарк? Это требует выяснения, а значит, возникают издержки поиска информации. Поэтому-то и необходимо указывать в извещении *количественные и качественные характеристики*.

Реально необходимые (хотя и не всегда достаточные) характеристики предмета конкурса имеют лишь 84% извещений. Остальное — это закупки «автомобилей», «горючесмазочных материалов», «мебели», «квартир» и т.д. — вообще без каких-либо указаний, что именно надо заказчику, и в каком объеме.

Почему это происходит? Неопределенность с предметом конкурса является следствием следующего:

- первый вариант, самый простой — небрежность при заполнении;
- второй — у заказчика отсутствует уверенность в том, что же собственно ему нужно — отсюда весьма мягкие условия конкурса, предоставляющие возможность для маневра;
- третий вариант — короткие формулировки предмета конкурса указываются для того, чтобы отсечь часть поставщиков: как уже говорилось, получение информации связано с издержками.
- четвертый вариант — заказчик прекрасно знает что ему нужно. Более того, он знает и поставщика, поэтому и не утруждает себя четкими формулировками предмета конкурса.

Иногда в тексте извещений размещается фраза *«перечень и характеристики — в конкурсной документации»*. Если конкурсная документация предоставляется бесплатно, и получить ее не составляет труда — все в порядке; если же за ее получение надо платить, транзакционные издержки становятся очевидными.

Место и срок поставки

Только в 70% извещений указывается место поставки товаров, работ, услуг. Срок поставки указывается в 73% извещений.

Так же как и отсутствие информации о предмете конкурса, недостаток информации о месте и сроке поставки сильно затрудняет принятие решения об участии в конкурсе. Заказчик может находиться в г. Москве и там же выдавать конкурсную документацию, принимать заявки и проводить конкурс, однако закупаемая продукция нужна заказчику с поставкой в г. Магадан, притом в недельный срок. Без информации о сроках и месте поставки множество поставщиков потеряют время, попытавшись выяснить условия конкурса и получить конкурсную документацию. Неэффективно потратят время и представители заказчика, отвечая на вопросы и выдавая большое количество экземпляров конкурсной документации.

Очень редко указывается место поставки в извещениях о конкурсе на право проведения НИР. Возможно, при составлении извещения его авторы исходят из того, что отчет о научном исследовании должен быть представлен по адресу заказчика, т.е. указывать место поставки бессмысленно. Этот «здравый смысл», однако, противоречит формальным требованиям правил. Да и информация никогда не бывает лишней.

Условия оплаты

Условия оплаты — один из ключевых параметров конкурсного извещения. В конечном счете, именно от того, как заказчик собирается расплачиваться за закупаемую продукцию, будет зависеть решение поставщика об участии в конкурсе.

Таблица 1.
Условия оплаты закупаемых товаров (работ, услуг)

Условия оплаты	Количество извещений, %
Условия оплаты не указаны	49,9
Оплата предусматривает авансовые платежи	9,2
Оплата производится по факту (после поставки)	20,5
Оплата производится по мере поступления средств	6,1
Иные условия	14,3

Источник: ФБК

1. В 50% случаев условия оплаты вообще не указываются. Цифра более чем настораживающая, так как это половина рассмотренных извещений. Совершенно очевидно, что никакой нормальный поставщик не будет заявляться на участие в тендере, если отсутствует информация об условиях оплаты за поставленную продукцию, выполненные работы и услуги. Другое дело, если у поставщика есть какие-либо неформальные гарантии, то есть, на самом деле условия оплаты ему хорошо известны и то, что их нет в официальном извещении, его не очень-то волнует.

2. Наиболее «популярная» форма оплаты — по факту: после поставки, отгрузки, оформления необходимых документов и т.д. **Оплата по факту предусматривается более чем в 20% конкурсов.** При этом достаточно часто заказчик указывает возможность отсрочки платежа — важно, что сам период этой отсрочки четко определяется, заказчик может решить, готов он на задержку платежа до 20-30 дней или же не готов, а в случае превышения срока задержки предъявить законные претензии.

Оплата «по факту» чрезвычайно выгодна для заказчика. Формально этот самый «факт» должен быть оформлен актом приемки-сдачи, счетом-фактурой, другими документами. Как показывает практика, в особенности в отношении приемки работ и услуг, заказчик может сколько угодно долго не подписывать акт и не производить, таким образом, оплату. Рискует он при этом немногим. Даже если дело дойдет до судебного разбирательства, то оплатить продукцию (работы, услуги) ему придется только через весьма продолжительное время. Соглашаясь на оплату по факту, поставщик должен быть уверен не только в «платежеспособности» заказчика, но и в благоприятной для себя процедуре приемки. Одно только это уже может являться признаком необъективности проводимого тендера.

3. **В 6 % рассмотренных извещений оплата предусматривается только по мере поступления средств.** Это — наименее приемлемый для поставщика вариант, когда оплату за поставленные товары или оказанные услуги он может или вообще не получить, или получить не в полном объеме, с колоссальной задержкой по времени. Средства из бюджета на соответствующее направление расходов могут вообще не поступить, участие в таком конкурсе несет неоправданный риск. Очень хорошо, однако, что такие извещения существуют: само их наличие показывает, что заказчики играют честно, поставщик должен быть готов к длительным задержкам с оплатой. С другой стороны, на фоне значительного количества конкурсов, информация о которых вообще не включает условий оплаты, небольшое число извещений с оплатой «по мере поступления средств» может служить сигналом о том, что заказчики предпочитают скрывать информацию о своих возможных финансовых проблемах. Условие оплаты по мере поступления средств и то, что многие принимают такие условия, является еще одним свидетельством необъективности проводимых тендеров. Невозможно в рыночной экономике в нормальных контрактных отношениях представить ситуацию, когда поставщик товара соглашается при его поставке с тем, что заказчик может расплатиться за товар «по мере поступления средств», без указания четко определенного периода отсрочки платежа.

4. Наиболее «цивилизованная» форма оплаты — оплата с авансовыми платежами, когда при любых условиях и проблемах у заказчика поставщик имеет гарантии в виде аванса (Постановлением Правительства России от 10 февраля 2003 г. № 85 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» госзаказчикам раз-

решается при заключении контрактов предусматривать авансовые платежи в размере, не превышающем 20%, аналогичное Постановление Правительства России от 14 февраля 2004 г. № 80 увеличивает сумму аванса до 30%, а по договорам на предоставление услуг связи, приобретение печатных изданий, путевок и билетов до 100%). **Извещений, предусматривающих авансовые платежи — около 9%.** Между тем, в нормально функционирующей системе государственных закупок их должно быть подавляющее большинство. Нежелание авансировать поставщика говорит о низкой степени доверия к нему и нежелании рисковать средствами аванса. Кроме этого, отсутствие авансовых платежей свидетельствует и о неэффективности механизмов возврата средств в случае грубого невыполнения поставщиком своих обязательств.

Отсутствие формализованных требований к оформлению условий оплаты приводит к тому, что в 15% конкурсов требование об указании условий оплаты выполнено, но не с точки зрения того, в какое время будет производиться оплата (с авансовыми платежами, по факту, или по мере поступления средств), а с точки зрения других критериев. Например, часто среди этих извещений встречается условие оплаты «безналичный расчет». Еще одно популярное условие — прямое указание суммы финансирования, или ее отсутствия («*максимальная цена не установлена*»). Примечательно, что далеко не всегда эта сумма указывается в формулировке «лимит финансирования» или «максимальная цена». Иногда пишут просто «сумма финансирования», тем самым снижая мотивацию поставщика предлагать продукцию по более низким ценам: если сумма финансирования задана, зачем предлагать меньше? Старый принцип «полного освоения выделенных средств» дает о себе знать: поставщики конкурируют только по качеству предлагаемой продукции и условиям поставки, хотя, возможно, победитель конкурса был бы согласен и на меньшую сумму оплаты.

Таким образом, госзакупки хотя и являются, в принципе, рыночным механизмом получения госзаказчиками необходимых товаров (работ, услуг), условия, на которых государственные заказчики соглашаются их оплачивать, можно квалифицировать как совсем не рыночные.

Условно говоря, только в 9% случаев тендеры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд проводятся на нормальных условиях оплаты. Участие при других условиях предполагает, что есть уверенность в своевременной и полной оплате своих товаров (работ, услуг). В нынешних условиях такая уверенность может основываться прежде всего на неформальных связях поставщика и заказчика.

Источник финансирования

На первый взгляд, информация об источнике финансирования выглядит достаточно формальным условием — наверное, поэтому **в 40% извещений данных об источнике финансирования не указывается.** Заказчики, видимо, исходят из того, что «уж и по названию видно, что

организация государственная, а средства бюджетные». Тем не менее, требование об указании источника финансирования появилось не просто так. В бюллетене «Конкурсные торги» печатаются объявления от самых разных заказчиков, а потому источниками финансирования могут быть и целевые, и внебюджетные, и привлеченные средства. Даже сами бюджетные средства могут различаться по своему источнику: федеральный, региональный или местный бюджеты.

Срок заключения государственного контракта

Срок заключения контракта — это информация о том, насколько быстро заказчик оформит свои отношения с победителем конкурса, подписав соответствующий контракт. Это информация о том, когда поставщик сможет приступить к своим обязанностям. Кроме того, это и дополнительное требование к победителю конкурса: согласно п.3 статьи 21 Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», *в случае, если победитель открытого конкурса не подписал государственный контракт в установленные в извещении о проведении открытого конкурса сроки, организатор открытого конкурса определяет нового победителя открытого конкурса.*

Таблица 2.

Сроки заключения государственного контракта

Срок заключения контракта	Количество извещений, %
Срок заключения контракта не указан	50,7
До 10 дней со дня подведения итогов конкурса	6,0
До 20 дней со дня подведения итогов конкурса	40,3
Свыше 21 дня со дня подведения итогов конкурса	3,0

Источник: ФБК

Наиболее популярный срок заключения государственного контракта — в течение 20 дней после подведения итогов конкурса (40,3% извещений). Популярность указанного срока объясняется нормой п.5 статьи 21 Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Организатор конкурса должен опубликовать в средствах массовой информации сообщение о результатах открытого конкурса не позднее, чем через 20 дней со дня определения победителя.

Гораздо менее популярно заключение контракта в 5-ти и 10-дневный сроки. Только 6% рассмотренных конкурсов. В 3% рассмотренных извещений в качестве срока заключения контракта

указывается период, превышающий 20 дней. В некоторых из таких извещений срок составлял целый год.

И, наконец, также как и в случае с условиями оплаты, **более чем в половине извещений о конкурсах информация о сроке заключения контракта отсутствует**. Возможно, причина этого в кажущейся второстепенности таких сведений, тем более что даже в самом бюллетене «Конкурсные торги» строка о сроках заключения контракта размещается в составе «дополнительной информации о конкурсе». Неуказание срока заключения государственного контракта заведомо ухудшает положение поставщика. Получается, что если по каким-либо причинам заказчик «раздумал» заключать контракт с победителем тендера, он может просто потянуть время, не заключая договор. Так как срок заключения государственного контракта не был указан, он тем самым становится любимым, на усмотрение заказчика. В результате конкурс может состояться, победитель будет объявлен, но долгожданного контракта он так и не получит. Очевидно, что это — нарушение основополагающих норм контрактного права.

Информация о заказчике/организаторе конкурса

Как трудно бывает представить себе конкурс без предмета, так сложно представить и конкурс без заказчика. Тем не менее, **конкурсов, в которых присутствует необходимая информация об адресе и контактных телефонах заказчика — не 100%, как следовало бы ожидать, а 99,6%**. В нескольких конкурсах ограничились простым наименованием заказчика — видимо, рассчитывая, что наименование ведомства достаточно известное для того, чтобы не знать, где оно расположено.

Гораздо меньше внимания уделяют заказчики информации **о контактных лицах: только 69% извещений содержат указанные сведения**. Это фактически означает, что у 31% заказчиков не определено лицо, ответственное за проведение конкурса.

Привлечение организаторов среди рассмотренных заказчиков относительно невелико — **только 9% конкурсов проводятся при помощи организаторов**. Некоторые из заказчиков не пользуются услугами организаторов совсем, некоторые, особенно региональные заказчики, проводят через организаторов почти все свои конкурсы. Впрочем, привлечение профессионального организатора совсем не гарантирует качества составления извещений — многие из организаторов по сути являются подведомственными организациями заказчиков, а не профессионалами, предлагающими услуги по организации конкурсов.

Информация о конкурсе: дата, время и место

Дата окончания приема заявок указана в 93% извещений. Время окончания приема заявок — только в 73%. Полное отсутствие даты окончания приема заявок ставит под сомнение конкурсную процедуру как таковую. В любой момент заказчик может заявить, что более заявок не принимает, любая неугодная заявка может быть отсечена на самой

ранней стадии. Точно так же можно отказать в приеме заявки и если не указано время окончания приема. Многие из поставщиков подают заявку буквально в последний момент, и для них может оказаться неприятным сюрпризом окончание приема заявок, к примеру, в 17:30, а не в 18:00.

Дата проведения конкурса указана в 87% извещений, время его проведения — в 76%, а место — в 88%. Неопределенность с датой и местом проведения конкурса хорошо характеризует качество подготовки к его проведению: заказчик сам не знает, когда проводить конкурс, не определился с местом и временем его проведения. Может оказаться, что не все подававшие заявки узнают о дате, времени и месте проведения конкурса вовремя, представители поставщиков не смогут присутствовать на процедуре вскрытия конвертов с конкурсными заявками. Следствия понятны: при отсутствии контроля можно легко выбрать нужного победителя.

Конкурсная документация: стоимость и место получения

Качество составления конкурсной документации — одно из слабых мест современной системы конкурсных торгов. Даже в крупных федеральных органах исполнительной власти при запросе конкурсной документации вдруг выясняется, что она не просто умещается на 1-2 листах, а представляет собой перепечатку официального объявления о проведении конкурса, с небольшими исправлениями и приложением короткой внутриведомственной инструкции о порядке проведения конкурса. Технические задания, требования к поставляемой продукции зачастую вообще пишутся «предполагаемым» победителем еще не состоявшегося конкурса, иногда даже после его окончания.

Так что **35% извещений, стоимость конкурсной документации в которых не указана** — ясный сигнал о том, что с подготовкой конкурсной документации у многих заказчиков имеются очевидные проблемы.

В некоторых случаях стоимость конкурсной документации не указывается из-за того, что все усилия заказчика сосредоточены на проведении предварительного отбора. Указывается стоимость документации для предварительного отбора, а о собственно конкурсной документации умышленно или непреднамеренно забывают.

В 45% конкурсов конкурсная документация предоставляется бесплатно.

С одной стороны, бесплатность конкурсной документации может свидетельствовать о ее небольшом размере и формальному подходу к ее составлению. С другой, бесплатность документации хорошо показывает способность заказчика самостоятельно подготовить конкурс, не перекладывая расходы на изготовление документации на каждого из потенциальных поставщиков, не создавая барьеров (пусть и невысоких) для участия в конкурсе.

В 12 % рассмотренных извещений конкурсная документация предоставляется по цене до 1000 рублей. Символический уровень оплаты часто связан с привлечением профессионального организатора. За свои услуги организатор взимает стоимость подготовки документации — и надо признать, что подобный уровень расходов вполне приемлем для небольших конкурсов. Точно также не вызывают особенных возражений и 6% извещений, **в которых стоимость конкурсной документации составляет от 1 000 до 3 000 рублей.**

Однако чем выше стоимость конкурсной документации, тем больше подозрений, что запрошенная плата существенно превышает *расходы организатора открытого конкурса на изготовление указанной документации и доставку ее поставщикам (исполнителям)*. Именно такую норму содержит ст.13 Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

В 2% конкурсов конкурсная документация стоит больше 3 000 рублей, то есть изготовление и печать комплекта документов и их доставка обходятся заказчику более чем в 100 долларов. Между тем розничная цена пачки бумаги для оргтехники (500 листов) — около 300 руб., а картриджа стоимостью 50 долл. США (для небольшого лазерного принтера) хватит на добрый десяток пачек. Стандартный же набор конкурсной документации не превышает 30—40 листов. Вот и получается, что расходы на изготовление конкурсной документации составляют порядка 200 рублей, т.е. в 15 раз меньше от запрашиваемой суммы.

Если учесть, что обычно госзаказчики не тратятся на доставку конкурсной документации поставщикам, то 200 руб. — это и есть примерная сумма, которую госзаказчик вправе требовать за конкурсную документацию. Получается, что достаточно значительная часть госзаказчиков не прочь и подзаработать на тиражировании конкурсной документации, нарушая при этом нормы законодательства.

По-видимому войдя во вкус такого заработка, некоторые организаторы пошли дальше. *Участие в конкурсе является платным* — условие, которое стало появляться в объявлениях о тендерах. Интересно, что объяснение при этом может быть следующее: *за проведение экспертизы*. То, что такие условия противозаконны, никого не смущает. Более того, могут даже заранее предупредить, что победитель должен заплатить больше.

Место получения конкурсной документации не указано в 10% извещений.

Если поставщик и захочет получить конкурсную документацию, для этого придется немало потрудиться. Как и в случае с ценой, отсутствие места получения конкурсной документации — тревожный сигнал о возможном отсутствии документации как таковой.

Количество правильно заполненных конкурсных извещений

Извещений, заполненных абсолютно правильно, с указанием всех требуемых характеристик — только 10%. В каких-то извещениях присутствует только один недочет (например, нет источника финансирования или стоимости конкурсной документации), в каких-то отсутствует добрая половина информации. Факт остается фактом: абсолютное большинство извещений о конкурсах составлено просто в силу необходимости их составления, а не с целью предоставления поставщикам максимально полной информации о проводимом конкурсе.

Этот показатель (10%) предлагается рассматривать как долю госзакупок, проводимых по честным, открытым правилам, когда госзаказчики действительно хотят отобрать самого достойного поставщика с самыми привлекательными условиями поставки. Примерно на этот же уровень ориентирует и ранее приведенный показатель доли извещений о проведении тендеров, в которых оплата товаров (работ, услуг) предусматривает авансовые платежи. Наконец, экспертные данные подтверждают обоснованность вывода о том, что абсолютно **честные тендеры на поставку продукции для государственных нужд составляют сегодня примерно 10% от общего количества проводимых открытых конкурсов.**

Если эту оценку наложить на ранее приводившийся показатель доли открытых конкурсов в общем количестве процедур закупок (7,7%), то получается следующее: **доля честных открытых конкурсов в общем количестве процедур госзакупок не превышает 1%.**

Не следует забывать и о том, что 10%-ный показатель доли правильно заполненных извещений о конкурсах — это показатель того, насколько выполняются нормы Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (ст.11 п.3). Таким образом, в 90% случаев закон попросту не выполняется.

Перспективы госзакупок

Во что обходится существование неэффективной системы государственных закупок? Учитывая, что мировой опыт говорит о возможности сокращения государственных расходов при использовании конкурсных процедур на 20%, официальную цифру сокращения расходов бюджетов всех уровней в 42,3 млрд руб. (8,6%) можно увеличить в 2 раза. Это — прямой эффект от применения открытых и честных конкурсных процедур. Нельзя, впрочем, забывать, что проведение конкурса, особенно серьезное его проведение — дело достаточно затратное. Для подготовки конкурсной документации необходима работа квалифицированного персонала. После размещения (пусть и бесплатно) извещения о проведении конкурса потребуется работа по разъяснению конкурсной документации, ответам на вопросы поставщиков, переписке с потенциальными заказчиками. Будут расходы и после вскрытия конвертов с заявками. Если конкурс проводится для приобретения сложной продукции, для оценки заявок может потребоваться привлечение экспертов. В результате расходы на проведение конкурса могут составить достаточно ощутимую сумму. Именно поэтому для проведения небольших закупок использование процедуры конкурса оказывается экономически нецелесообразным.

Во всех остальных случаях проведение конкурса себя окупает, а значит, необходимы меры по повышению эффективности проведения государственных закупок.

Классический вопрос «Что делать?» в данном случае наталкивается на ставший уже обыденным вывод: без изменения мотивации чиновников достичь значимого результата не удастся. **Госзакупки являются одним из важнейших механизмов получения чиновниками статусно-административной ренты.** Пока будет так, никакого принципиального наведения порядка в системе госзакупок не произойдет.

Сам регулирующий орган, Минэкономразвития России, прекрасно осведомлен о реальной ситуации с конкурсами: непубликации объявлений о проведении конкурса, плохо прописанные условия конкурса, непонятные критерии выбора победителя и т.д. Однако решить эти проблемы даже внутри самого Минэкономразвития России не получается.

Перспективы создания эффективной системы государственных закупок напрямую зависят от проведения административной реформы, от того, насколько успешно удастся поставить оплату труда чиновников в зависимость от конечных результатов их деятельности.

Пока же хорошо продуманные, проводящиеся на высоком уровне семинары, тренинги и курсы по подготовке как специалистов по конкурсным торгам для государственных заказчиков, так и специалистов по подготовке заявок для потенциальных поставщиков имеют весьма ограниченное воздействие на эффективность системы госзакупок. В ре-

альной жизни все эти знания становятся просто лишними: победитель конкурса известен заранее, задолго до его проведения. Более жесткий контроль за формальной стороной проведения конкурсов, за составлением конкурсных заявок и конкурсной документации необходим, однако надо отдавать себе отчет в том, что радикальным образом исправить ситуацию он не сможет.

Контроль за правильностью составления заявок

Извещения о конкурсах, составленные с нарушениями, не должны приниматься к публикации в официальном печатном издании (бюллетене «Конкурсные торги»). Поставленные в безвыходное положение госзаказчики будут вынуждены публиковать более полную информацию о конкурсах, что позволит избежать наиболее грубых нарушений.

Увеличение информационной открытости заказчиков

Информация как таковая — ключевой параметр при увеличении эффективности системы государственных закупок. Государственные заказчики должны публиковать всю информацию о конкурсе в свободном доступе в сети Интернет, притом это должно касаться не только извещений о конкурсах, но и собственно конкурсной документации (заодно исчезнет и проблема оплаты ее стоимости поставщиками), разъяснений и ответов на вопросы поставщиков, протокола конкурсной комиссии. Чем больше информации будет размещено в свободном доступе — тем больше шансов на то, что факт неправильно проведенного конкурса «всплывет на поверхность».

Важная составляющая информационной открытости — развитие системы аудита эффективности бюджетных расходов, открытость информации о результатах аудиторских проверок. Профессиональный аудит того, насколько эффективно были проведены государственные закупки с точки зрения соотношения затраченных средств и полученных результатов — это гарантия того, что государственные заказчики постараются более аккуратно подходить к проведению конкурсов.

Ограничение закупок у подведомственных организаций

Полезным может стать ограничение возможностей госзаказчиков по размещению госзаказа у государственных организаций и учреждений вообще и подведомственных организаций в частности. Совершенно понятно, что когда победителем конкурса становится учреждение, непосредственно министерству подведомственное, конкурс теряет всякий смысл, исключая, разве что, ситуацию, когда конкурс проводится между несколькими учреждениями. Однако даже если заказ будет предоставляться негосударственным компаниям, все равно без изменений в мотивации участников конкурса избежать коррупции вряд ли удастся. Просто «откат» будет получен со стороны частной компании, что более рискованно, но осуществимо.

Стимулирование контроля со стороны поставщиков

Контроль за проведением конкурса со стороны поставщиков в настоящее время достаточно условный. Понятно, что даже если процедура вскрытия конвертов и рассмотрения конкурсных заявок проходит с нарушениями, опротестовать решение конкурсной комиссии в суде — дело крайне затратное, долгое и малоэффективное. На жесткий контроль действий заказчика обычно идут только крупные поставщики, когда контракт стоит того, чтобы за него бороться.

Условием более жесткого контроля со стороны поставщиков будут, соответственно, эффективные действия судебной системы или же уполномоченного контролирующего органа. Первое зависит от успешной судебной реформы, второе — от реформы административной. Наконец, чем больше сами поставщики осведомлены о тонкостях и особенностях конкурсных процедур, чем более они готовы к честной борьбе на конкурсе, тем более активно они будут защищать свои права в судебных инстанциях. В этом отношении проводимые при поддержке государства программы подготовки кадров в области государственных закупок приносят несомненную пользу, хотя и здесь возникает проблема доверия к судебной системе и юридического качества решений, выносимых судами различных инстанций.

В целом получается, что рост эффективности системы государственных закупок зависит от:

- успешности административной реформы;
- реформы системы государственных унитарных предприятий и государственных учреждений;
- судебной реформы;
- внедрения аудита эффективности бюджетных расходов.

Без реализации этих мер все, что можно сделать — это принудить государственных заказчиков к более ответственному соблюдению формальных требований к проведению конкурсов.

Рекомендации для участников конкурсов

(для тех, кто не хочет участвовать в псевдо-конкурсах)

По ранее сделанной оценке, доля абсолютно честных открытых процедур в общем количестве госзакупок не превышает 1%. Вряд ли такую ситуацию можно радикальным образом изменить в ближайшее время. Поэтому, чтобы повысить вероятность участия в честных тендерах, можно придерживаться следующих правил.

Не стоит участвовать в конкурсах, если:

1. **Извещения о них не содержат важнейшей необходимой информации** об условиях оплатыкупаемых товаров (работ, услуг), о сроках заключения государственного контракта, о стоимости и месте получения конкурсной документации и т.д. Отсутствие такой информации является доказательством того, что победитель объявленного конкурса уже известен, поэтому госзаказчик и не старается выполнить все требования законодательства.
2. **Объем предполагаемого финансирования несоразмерно велик по сравнению скупаемыми товарами (работами, услугами).** Чрезвычайно привлекательные финансовые условия — это 100% гарантия того, что деньги просто надо «пропустить» через конкурс. Победитель в конкурсе уже есть, «поиграться» в конкурсы обычно предлагают ради заведомо небольших денег.
3. **Плата за конкурсную документацию неадекватно большая, или участие в конкурсе объявляется платным.** Так поступают сейчас госзаказчики-«беспредельщики». Мало того, что и в этом случае победитель известен заранее, так организаторы еще стараются и подзаработать на самой процедуре проведения конкурсов.
4. **Закупаемые работы (услуги) уже неоднократно были предметами тендера.** В особенности это касается практики объявления конкурсов по научно-исследовательским работам. Тематика объявляемых тендеров может незначительно меняться (в целях маскировки), однако специалистам не составит труда определить, что содержательно речь идет об одном и том же. Это значит, что уже давно имеется «свой» исполнитель, который и «оприходует» выделяемые средства.
5. **Вам слишком настойчиво предлагают участвовать в конкурсе.** Такая настойчивость может являться верным доказательством того, что госзаказчику крайне необходим еще один участник, чтобы конкурс был признан состоявшимся (в конкурсе должно быть не менее двух участников). Госзаказчик в этом случае, конечно, отдает себе отчет, более он на вас рассчитывать не сможет. Но финансовая выгода зачастую может быть такая, что можно и пожертвовать добрыми отношениями. Выдержать это правило бывает, зачастую, наибо-

лее сложно, потому что само обращение к вам госзаказчика может свидетельствовать о ваших собственных неформальных связях с ним.

6. **Предмет конкурса сформулирован непонятно.** Такое также очень часто бывает в конкурсах на научно-исследовательские работы. Как правило, это свидетельствует о том, что заказчику, на самом деле, никакой работы не надо, ему требуется «распилить» деньги. Но для него реальной проблемой является формулировка темы НИОКР, потому что исполнитель-победитель у него тоже пока не определен (в противном случае последний бы сформулировал тему более правильно). Однако надеяться на то, что таким победителем можете стать вы, также не стоит. Это не ваши деньги, а госзаказчика, причем и до, и после проведения конкурса.

Если вы учли все рекомендации, участвовали в конкурсе и успешно прошли фильтр тендерного отбора, то даже в этом случае у вас не может быть гарантии того, что госконтракт будет заключен. У госзаказчика сохраняется множество причин, начиная от банальной «не выделили ожидаемого финансирования», чтобы отказаться от заключения госконтракта с вами.

Выводы

1. Эффективность системы государственных закупок остается низкой. **Доля честных открытых конкурсов в общем количестве процедур госзакупок не превышает 1%.**
2. Только около 10% извещений о проведении конкурсов оформляются правильно. Это является наглядным свидетельством невысокого качества и субъективности проведенных конкурсов.
3. Условия и порядок проведения конкурсов (оплата и получение конкурсной документации, условия оплаты закупаемой продукции и т.д.) во многих случаях не стимулируют конкуренцию, а препятствуют ей.
4. Цели, которые ставились при введении конкурсной системы госзакупок в 1997 г., — обеспечение эффективного расходования средств и пресечение злоупотреблений государственных служащих своим служебным положением при организации закупок продукции для государственных нужд — не достигнуты. Госзакупки остаются механизмом извлечения чиновниками статусно-административной ренты.
5. Для реального повышения эффективности госзакупок необходимо, прежде всего, проведение эффективной административной реформы и введение аудита эффективности бюджетных расходов.

Приложения

Приложение 1. Рейтинг открытости бюллетеня «Конкурсные торги»

Бюллетень «Конкурсные торги» ведет собственную статистику проведения конкурсов, отслеживая поведение отдельных государственных заказчиков.

Специалисты «Конкурсных торгов» оценивали, в частности, «индекс открытости конкурсов». На веб-сайте «Конкурсных торгов» можно посмотреть и Топ-100 лучших и худших государственных заказчиков по этому индексу.

Лучшая десятка открытости конкурсов (по правильности и информативности извещений) выглядит следующим образом:

**Таблица 3.
Топ-10 государственных заказчиков**

		Индекс открытости
1	Администрация г. Дубны	2,19
2	Госкомитет Республики Мордовия по организации торгов, ценовой и тарифной политике	2,00
3	Управление здравоохранения администраций г. Усть-Илимска и Усть-Илимского района (Иркутская обл.)	1,88
4	Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан	1,85
5	Отдел муниципального заказа и централизованных расчетов финансового управления г. Усть-Илимска (Иркутская обл.)	1,54
6	Управление начальника связи Вооруженных сил Российской Федерации	1,43
7	Департамент здравоохранения и фармации администрации Ярославской области	1,15
8	ГУП «Объединенная дирекция капитального строительства и газификации», г. Воронеж	1,10
9	Департамент Правительства республики Дагестан по закупкам и поставкам для государственных нужд	1,09
10	ГУ «Гематологический научный центр РАМН»	1,08

Примечание: по состоянию на 8 июля 2004 г., среди заказчиков с более чем 20 конкурсами (результатами конкурсов)

Источник: www.bob.ru

Весьма примечательно, что в первой десятке почти нет федеральных организаций, за исключением Управления начальника связи Вооруженных сил. Выше всех из федеральных министерств и ведомств стоит,

что вполне закономерно, Счетная Палата Российской Федерации (индекс 0,40, 36-е место).

В Топ-10 самых закрытых организаций наоборот, почти исключительно организации федерального уровня (таблица 4).

Таблица 4.
Топ-10 наиболее закрытых государственных заказчиков

		индекс открытости
1	ФГУ «Государственный Кремлевский дворец» Управления делами Президента Российской Федерации	-1,72
2	ГУ «Управление автомобильной магистрали “Колыма”» Министерства транспорта Российской Федерации	-1,56
3	Войсковая часть 86852 (г. Москва)	-1,50
4	Северо-Западное окружное управление Федерального агентства по государственным резервам (г. Санкт-Петербург)	-1,50
5	Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области	-1,50
6	УВД Брянской области	-1,43
7	ФГУ «Управление по эксплуатации зданий Государственной Думы Российской Федерации» Управления делами Президента Российской Федерации	-1,36
8	Министерство труда и социального развития Республики Северная Осетия-Алания	-1,33
9	ГУ «Центральная научно-методическая ветеринарная лаборатория» (г. Москва)	-1,33
10	Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия	-1,30

Примечание: по состоянию на 8 июля 2004 г., среди заказчиков с более чем 20 конкурсами (результатами конкурсов)

Источник: www.bob.ru

Чуть-чуть не попали в десятку МВД России и Главное квартирно-эксплуатационное управление Министерства обороны Российской Федерации (индекс -1,29, 11-е и 12-е места). Вообще, представительство федеральных министерств и ведомств в «сотне худших» более чем ощутимо. Здесь и Минобразования России, и Минсельхоз России, МЧС России, МЧС России, другие министерства и ведомства.

Парадоксально, но Минэкономразвития России, которое по идее должно быть образцом открытости, в топ-100 нет вообще! Главный контролирующий орган, уполномоченный осуществлять контроль за конкурсами, призванный всецело способствовать более качественному

их проведению, оказывается весьма средней организацией. Так что, без сомнения, при реформировании системы госзакупок Минэкономразвития России следует начать с себя.

Приложение 2. Учет международной практики. Опыт МБРР

Российская система законодательства в области конкурсных торгов строилась на основе ведущих мировых технологий в этой области. Это неудивительно, так как в условиях реализации совместных проектов с международными организациями их опыт в области проведения тендеров весьма способствовал распространению практики конкурсных закупок в Российской Федерации. Нельзя не учитывать и то, что работа по подготовке нормативной базы в условиях, когда уже есть прекрасно разработанная западная модель, была весьма привлекательна: трудоемкость небольшая, а финансирование, за фактически адаптированный перевод, можно было получить вполне приличное.

Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденное Указом Президента России от 8 апреля 1997г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» было разработано на основе «Типового закона о закупках товаров (работ) и услуг», подготовленного Комиссией ООН по международной торговле (ЮНСИТРАЛ).

Еще в большей степени «печать западного опыта» лежала на «Методических рекомендациях по проведению торгов (конкурса) на закупку товаров (работ), предварительному отбору поставщиков (подрядчиков)», утвержденных Приказом Минэкономки России от 30 сентября 1997 г. № 117. Многостраничный (около 100 страниц) документ в практической деятельности оказался почти невостребованным. Таким образом, можно назвать еще одну причину невысокой эффективности действующей системы госзакупок: **утвержденные руководящие и методические документы по проведению госзакупок в непропорционально большой степени учитывали западный опыт, а не российскую действительность.**

Последний законопроект «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», подготовленный Минэкономразвития России, также *основан на изучении отечественного и иностранного законодательства, международно-правовых документов, актов Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).*

В целом и методика проведения конкурсов, применяемая в зарубежной и международной практике, и их виды не слишком отличаются от используемых в России. Коренное отличие состоит в глубине проработки деталей конкурсных процедур, высоком уровне их формализации и контроля за исполнением формальных требований. Используются различные формы и бланки конкурсных документов, позволяющие отследить действия заказчика при проведении конкурса. Большое внимание

уделяется открытости и прозрачности конкурсных процедур, контролю за их проведением.

Руководящие положения МБРР (66 страниц) по проведению закупок состоят из введения, описания механизма проведения международной конкурсной процедуры (International Competitive Bidding), иных возможных методов закупок и условий их применения. Действие указанных положений не распространяется на оказание консультационных услуг, приобретение которых регулируется специальными документами.

Международный конкурс признается основным способом закупок, помимо этого предусматривается возможность проведения следующих процедур:

- закрытого конкурса (Limited international bidding);
- конкурса среди национальных поставщиков;
- запроса котировок;
- прямого заключения контракта (закупки у единственного источника)
- выполнения работы с использованием персонала и оборудования самого заказчика-заемщика средств МБРР (force account).

Размер и характер контрактов может быть различен — однако детально оговариваются варианты реализации комплексных проектов:

- размещение отдельных контрактов по каждому из видов товаров, работ и услуг, несколько конкурсов;
- система лотов в рамках одного конкурса, когда выбирается комбинация победителей лотов, обеспечивающая минимальные расходы заказчика;
- контракты «под ключ» (turnkey), когда все виды работ выполняет один заказчик;
- двухэтапные конкурсы (two-stage bidding), допустимые в случае, когда подготовить техническую спецификацию заказываемого объекта затруднительно или нецелесообразно.

Подробно описывается процедура извещения о проведении конкурса. Извещение должно включать информацию о заказчике (заемщике МБРР), объеме и назначении имеющихся средств (займа МБРР), сфере закупок, координатах заказчика. Отмечается необходимость указания даты, начиная с которой конкурсная документация становится доступной для изучения. Разглашать содержание конкурсной документации ранее опубликования извещения не допускается.

Интересно требование о размещении извещения, помимо двух официальных источников МБРР, минимум в одной национальной газете или открытом интернет-ресурсе заказчика.

Условия предварительного отбора, который может быть использован при организации конкурсов, включают размещение извещения о предварительном отборе на тех же условиях, что и в случае обычного конкурса. Описание конкурса и четкие критерии отбора должны предоставляться всем потенциальным заказчикам, откликнувшимся на объявление. Обращает на себя внимание требование четких критериев предварительного отбора, их открытости для заказчиков.

Целый раздел руководящих положений посвящен содержанию конкурсной документации и предоставляемых заявок. Конкурсная документация должна содержать приглашение к участию, инструкции потенциальным поставщикам, форму заявки, форму контракта, условия контракта, как общие, так и специальные, технические характеристики, список и количество закупаемых товаров и услуг, срок поставки, необходимые приложения. Условия и схема выбора победителя, оценки конкурсной заявки должны быть четко описаны в конкурсной документации.

В том случае, если за конкурсную документацию взимается плата, она не должна превышать расходов на их печать и доставку. Для распространения конкурсной документации могут использоваться электронные средства, при условии гарантированного свободного доступа к документации и невозможности ее несанкционированного изменения.

При разработке конкурсной документации заказчики должны использовать пакет «Стандартной конкурсной документации» (Standard Bidding Documents), внося в него лишь минимально необходимые дополнения. При этом изменять стандартные формулировки не разрешается: все изменения в конкурсной документации должны носить характер таблиц с условиями контракта или конкурса, специальными условиями контракта.

К поставщикам в конкурсной документации должно предъявляться требование о предоставлении заявок, действительных в течение периода времени, достаточного для заключения контракта. Заказчик может требовать от потенциальных поставщиков предоставления обеспечения заявки (bid security), подтверждающего серьезность и неизменность намерений поставщика, и действительного на месяц дольше срока действия конкурсной заявки, что должно обеспечить заказчику возможность получить компенсацию, если в этом будет необходимость.

Языком конкурсной документации и конкурсных заявок должен быть английский, французский или испанский. Использование национального языка допускается лишь в качестве дополнительного. Подписание контракта на двух языках не допускается.

В конкурсной документации должны четко определяться объект конкурса, срок, место и условия поставки, требования по гарантии и обслуживанию поставляемой продукции и т.д. Необходимо также указывать условия, тестовые схемы, методы и стандарты определения победителя конкурса. Следует указывать все факторы, которые будут учи-

тываться при определении победителя, а также то, каким образом они будут квантифицированы (переведены в количественные показатели) или оценены иным образом.

Подробно описываются требования равного доступа к информации для всех потенциальных поставщиков.

Отдельно рассматривается вопрос использования в конкурсной документации стандартов и брэндов. Упоминание брэндов, каталожных номеров, марок и иных подобных имен в конкурсной документации следует избегать. Если же наименование все же используется, необходимо дополнение «или аналогичный», и соответствующие допущения при приобретении продукции.

Большой раздел «Руководящих положений...» посвящен проблемам ценообразования, авансирования расходов поставщика, транспортировки и страховки поставляемой продукции, валюте сделки и конвертации валют, что связано с международным характером заключаемых контрактов.

Детально описываются требования к содержанию контрактов и договоров, условия их заключения

Дата окончания приема заявок должна, в соответствии с руководящими положениями, назначаться таким образом, чтобы обеспечить достаточное время для подготовки заявки, и составлять не менее 6 недель от даты размещения извещения о конкурсе в общем случае, и не менее 12 недель для комплексных проектов.

Требования к оценке конкурсных заявок включают, помимо прочего, подготовку по каждой из рассмотренных заявок отчета, содержащего описание результатов оценки конкурсной заявки. Отдельно рассматривается проблема постквалификации, т.е. проверки, имеет ли поставщик, предложивший наилучшую цену, возможности и ресурсы для выполнения контракта. Критерии, по которым проводится постквалификация, должны быть полностью изложены в конкурсной документации.

Публикация о результатах конкурса должна включать не только наименование конкурса и имя победителя. В извещении о результатах конкурса указывается следующая информация:

- наименование всех претендентов, подавших заявки;
- сумма (цена) конкурсной заявки в том виде, в котором она была оглашена при вскрытии конвертов;
- результаты оценки (evaluated prices) каждой из оцененных заявок;
- наименование претендентов, чьи заявки были отклонены, причины отклонения заявок;
- наименование победителя, сумма, продолжительность и краткое содержание контракта;

Кроме этого, «Руководящие положения...» содержат описание процедуры отклонения всех поданных заявок и действий в этом случае. От-

дельно рассматривается отклонение всех заявок вследствие недостаточного уровня конкуренции, вследствие недостаточного уровня подготовки заявок, а также вследствие слишком высоких цен, превышающих бюджетные возможности заказчика.

В приложении к «Руководящим положениям...» приводится схема наблюдения МБРР за конкурсными действиями заказчика-заемщика средств МБРР, а также краткое «руководство поставщика», призванное облегчить участие в конкурсах, а также обеспечить контроль за действиями заказчика.

Приложение 3. Основные нарушения при проведении государственных закупок⁵

Нарушение	Характер и причина
Выбор конкурсной процедуры	
Заказчик уклоняется от проведения открытого конкурса в пользу закрытого	Неправомерно используются нормы п.27-28 Указа № 305: считается, что «продукция в силу технической сложности м.б. закуплена у ограниченного круга поставщиков», или «время и расходы для рассмотрения большого числа заявок несопоставимы с ценой контракта». В последнем случае используется «дробление» контрактов до необходимого уровня
Заказчик уклоняется от проведения конкурса в пользу запроса котировок или закупок у единственного источника	Используется «дробление» контрактов до уровня менее 2 500МРОТ, после чего применяется норма Указа № 305, разрешающая использовать запрос котировок или закупку у единственного источника (п.29,30) В результате проведение конкурса заменяется заключением нескольких одинаковых договоров с 1 участником.
Заказчик признает конкурс несостоявшимся и проводит закупки у единственного источника	Конкурс сознательно оформляется таким образом, чтобы обеспечить победу. Если же это становится очевидно для всех, и поставщики не принимают участия в конкурсе, он признается несостоявшимся, а после используются нормы п.30 Положения (Указ № 305): утверждается о срочности, отсутствии времени на повторный конкурс или же объективной возможности получения продукции только от одного поставщика.

⁵ При описании характера нарушений Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» сокращенно обозначаются как Закон № 97-ФЗ и Указ № 305.

Подготовка к проведению конкурса	
Заказчик готовит конкурсную документацию во взаимодействии с поставщиком. Технические задания, требования и спецификации пишутся самим поставщиком	Подобные действия должны оформляться процедурой двухэтапного конкурса. На практике взаимодействие носит неформальный характер.
В конкурсную документацию включаются требования и нормы, дискриминирующие поставщиков	Нарушаются требования п.7 и п.23 Положения (Указ № 305): заказчик рассчитывает на сложность обнаружения факта необоснованной дискриминации и опротестования включения в конкурсную документацию тех или иных норм.
Извещение о проведении конкурса в официальных источниках не публикуется	Грубое нарушение норм ст.12 Закона № 97-ФЗ. Региональные заказчики используют норму п.4 Положения (Указ № 305): «Заказчик привлекает заявки ...путем опубликования в печатных средствах массовой информации», и публикуют извещение в малотиражных или малораспространяемых СМИ.
Извещение не содержит всей необходимой информации о конкурсе	Нарушаются требования п.2 ст.12 Закона № 97-ФЗ и п.33 Положения (Указ № 305). В дальнейшем после проведения конкурса нарушения всегда могут быть признаны судом «несущественными» и не повлиявшими на результаты: о поставщиках, отказавшихся от участия, обычно забывают
Конкурсная документация предоставляется по завышенной цене или не предоставляется	Нарушаются требования ст.13 Закона № 97-ФЗ, пп.35-36 Положения (Указ № 305). Не предоставляя конкурсную документацию в письменном виде, заказчик ссылается на «простоту» конкурса, указание всей информации в извещении о конкурсе или типовых документах. Опротестовать завышенную цену конкурсной документации или запросить ее обоснование, как правило, поставщики не требуют.
Разъяснений конкурсной документации не предоставляется, результаты разъяснений носят неопределенный характер	Нарушаются требования ст.15 Закона № 97-ФЗ и п.37 Положения (Указ № 305).
Разъяснения конкурсной документации, протоколы обсуждений предоставляются не всем участникам, или предоставляются почти перед окончанием срока подачи заявок	Нарушаются требования ст.15 Закона № 97-ФЗ и п.37 Положения (Указ № 305). Используется неопределенность нормы о предоставлении разъяснений в сроки, «позволяющие своевременно подать заявки». Данные нормы крайне трудно опротестовать: если хотя бы один из получивших разъяснение успел подать заявку, значит, времени было достаточно.

В конкурсную документацию вносятся изменения и дополнения, иногда почти перед окончанием срока подачи заявок	Используется слабость норм о предоставлении разъяснений в сроки, «позволяющие своевременно подать заявки».
Срок подачи заявок меньше законодательно установленного (45 дней)	Нарушаются требования п.38 Положения (Указ № 305). Если при этом заявки все-таки поданы, опротестовать проведение конкурса затруднительно.
<i>Проведение конкурса</i>	
Блокируется участие поставщиков в процедуре вскрытия конкурсных заявок	Нарушение ст.19 Закона № 97-ФЗ п.44 Положения (Указ № 305). Как правило, поставщик не указывает заранее дату, время или место конкурса, не рассылает приглашений подавшим конкурсные заявки.
В состав конкурсной комиссии не входят представители поставщиков	Нарушение п.42 Положения (Указ № 305), вызванное противоречивостью данного требования: при ознакомлении с конкурсными заявками представитель одного поставщика может получить доступ к конфиденциальной информации другого. В Законе № 97-ФЗ данного требования не предусмотрено, поэтому при проведении конкурсов на федеральном уровне представителей поставщиков в конкурсные комиссии не включается.
При вскрытии конвертов не ведется протокол, процедура вскрытия проходит с нарушениями	Нарушение ст.19 Закона № 97-ФЗ, п.44 Положения (Указ № 305)
При выборе победителя используются размытые и неформализованные критерии	Наиболее частое злоупотребление, которое практически невозможно оспорить. Заказчик, формально не нарушая законодательства, приводит в конкурсной документации общие, размытые критерии («качество», «условия поставки», «уровень сервисного обслуживания»), не указывая значимости критериев и механизма их оценки.

<p>Заказчик не доводит или доводит с нарушением сроков до поставщиков информацию о результатах конкурса и причинах отклонения заявок или подписания контракта</p>	<p>Нарушение ст.21 Закона № 97-ФЗ п.53 Положения (Указ № 305). Иногда связано с попыткой затягивания подписания контракта. Так как оспорить результаты конкурса на основании этих нарушений невозможно, они обычно остаются без внимания.</p>
<p>Заказчик затягивает подписание контракта</p>	<p>Заказчик рассчитывает, что победитель откажется от подписания. Иногда используется включение в контракт дополнительных условий, согласование формулировок и т.д. Нарушение ст.21 Закона № 97-ФЗ, при желании легко оспариваемое: после того, как оглашен протокол об объявлении победителя, заказчик обязан подписать договор</p>

Приложение 4. Обзор судебной и арбитражной практики

Заявители и предметы исков

Исковые заявления, связанные с вопросами государственных закупок, поступают в российские арбитражные суды от следующих заявителей:

- от антимонопольных органов — по вопросам нарушения конкуренции при организации и проведении конкурсов, принятии законодательства о государственных закупках;
- от органов прокуратуры — по обнаруженным нарушениям законодательства;
- от государственных заказчиков — при возникновении претензий к поставщикам и при обжаловании предписаний антимонопольных и контролирующих органов;
- от поставщиков — при возникновении претензий к заказчикам и организаторам конкурса.

Иски, связанные с деятельностью антимонопольных органов

Наиболее часто встречающимся предметом исков со стороны антимонопольных органов является ограничение участия в региональных торгах поставщиков из других регионов. В целях защиты «регионального производителя» органами власти субъектов федерации принимаются законодательные и нормативные акты, содержащие нормы, ограничивающие участие поставщиков из других регионов в проводимых конкурсных торгах.

Кроме этого, интерес антимонопольного органа могут вызвать включение в конкурсную документацию условий, ограничивающих конкуренцию и действия госзаказчиков по закупке продукции у единственного источника без проведения конкурсов.

Примером дела по защите региональных производителей может служить Постановление Федерального арбитражного суда (ФАС) Восточно-Сибирского округа от 14 января 2004 г. № А33-13247/03-С6-Ф02-4804/03-С1. Южно-Сибирское территориальное управление Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (далее — ЮСТУ МАП) обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением к Красноярскому городскому Совету о признании недействующим абзаца 4 пункта 4.16 Положения "О муниципальном заказе в городе Красноярске", утвержденное решением Красноярского городского Совета от 3 июня 2003 г. № В-170, как не соответствующего пункту 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации, пункту 1 статьи 7 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г.

№ 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

В вызвавшем возражение ЮСТУ МАП абз.4 п.4.16 "Проведение открытого конкурса" было установлено, что "...при прочих равных условиях преимуществом в конкурсном отборе пользуются участники, зарегистрированные на территории города Красноярска".

Арбитражный суд первой инстанции поддержал позицию антимонопольного органа, ФАС Восточно-Сибирского округа согласился с решением суда первой инстанции и кассационную жалобу отклонил.

Федеральные антимонопольные органы далеко не всегда выигрывают дела о нарушении конкуренции. В условиях, когда нарушение антимонопольного законодательства неочевидно или может быть подвергнуто сомнению, решения принимаются не в их пользу. Отчасти это может быть связано с недостаточной квалификацией юристов территориальных антимонопольных органов.

Так, тот же ФАС Восточно-Сибирского округа принял 27 ноября 2003 г. Постановление № А19-6551/03-26-Ф02-4116/03-С1, в котором отклонил кассационную жалобу Иркутского ТУ МАП России на решение арбитражного суда о признании недействительным решения Иркутского ТУ в отношении мэрии г.Бодайбо.

По мнению антимонопольного органа, при организации конкурса на закупку угля в конкурсной документации для открытого конкурса по лотам 1 и 2 были предусмотрены качества (характеристики) угля, подлежащего приобретению, которые, по мнению антимонопольного органа, ориентированы исключительно на технические характеристики месторождения Джебарики - Хая, единственным поставщиком угля с которого является ОАО "Ленское объединенное речное пароходство", которое и выиграло оба лота. Однако доказать нарушение Иркутское ТУ МАП РФ не смогло: исключительная ориентированность на характеристики одного месторождения обоснована не была. Конкурс по лоту 2 состоялся, было подано 2 заявки (т.е. ТУ МАП неверно определило границы рынка), заявка была отклонена не в силу характеристик предлагаемого угля.

Примеры других дел, связанных с предписаниями антимонопольных органов, и решения по ним приведены в таблице.

Таблица 5.

Результаты рассмотрения судебных исков, связанных с деятельностью антимонопольных органов

Дата и № определения, постановления	Принявший орган	Содержание
10 сентября 2002 г. № 4043/02	Президиум ВАС Российской Федерации	Дело о признании недействительным договора ОМС неработающих граждан направлено на новое рассмотрение, так как арбитражный суд не учел, что заключение договора ОМС без проведения конкурса ограничивает интересы страховых компаний
17 марта 2003 г. № А33-10033/02-С3а-Ф02-607/03-С1	ФАС Восточно-Сибирского округа	Отказано в удовлетворении исковых требований Южно-Сибирского ТУ МАП России о признании недействительными результатов открытого конкурса в связи с недоказанностью обстоятельств, послуживших основанием для их принятия
9 июля 2003г. Ф03-А49/03-2/1479	ФАС Дальневосточного округа	Признаны частично недействительными предписание и решение антимонопольного органа, так как включение в условия конкурса, проводимого заявителем, требования о предоставлении сертификатов на медицинское оборудование является правомерным
7 мая 2003 г. № КА-А40/2452-03	ФАС Московского округа	Признано недействительным решение ТУ ММО МАП России в отношении Правительства Москвы. ТУ МАП усмотрело нарушение в предоставлении права на застройку без проведения конкурса. Так как застройка участка не могла быть отнесена к государственным или федеральным государственным нуждам, Правительство Москвы федерального и регионального законодательства не нарушило.
8 января 2002 г. № КА-А40/7811-01	ФАС Московского округа	Направлено на новое рассмотрение дело о предписании МАП России, касающееся соглашений федеральных органов и хозяйствующих субъектов, приведшее к ограничению конкуренции и устранению с рынка хозяйствующих субъектов. Суды 1-й и апелляционной инстанции, признав решение МАП недействительным, недостаточно исследовали обстоятельства по делу.
8 ноября 2001 г. № КА-А40/6310-01	ФАС Московского округа	Отказано в удовлетворении исковых требований Правительства Республики Татарстан в отношении признания недействительным приказа и предписания ТУ МАП: Правительство Республики Татарстан создало льготные условия подведомственному ГУП «Таттехмедфарм» путем размещения на этом предприятии госзаказа
от 21 ноября 2003 г. Дело № А56-7343/03	ФАС Северо-Западного округа	В процессе подготовки конкурса по отбору подрядчиков на сбор и вывоз бытовых отходов Комитет по содержанию жилищного фонда Спб создал дискриминационные условия доступа к заключению госконтракта в отношении арендаторов производственных мощностей по сравнению с собственниками таковых

Иски органов прокуратуры

Существо исков органов прокуратуры — это признание недействительными результатов отдельных конкурсов, а также, в некоторых случаях — положений законодательства, ограничивающих конкуренцию. В первом случае прокурорские работники пытаются обеспечить законность государственных закупок, во втором — дублируют действия антимонопольных органов.

Имеющиеся примеры не позволяют говорить о большой успешности органов прокуратуры в оспаривании результатов конкурса. К тому же отсутствие исков со стороны непосредственных участников конкурсных процедур и вмешательство прокурора свидетельствует о том, что проигравшие участники конкурса не нашли оснований для судебного иска, или посчитали, что выиграть процесс будет затруднительно. В том случае, когда иск прокурора поддерживается иском со стороны поставщиков, шанс на победу гораздо выше.

К примеру, *Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 23 января 2004 г. № А05-1435/03-54/16 подтверждена правомерность признания недействительным конкурса, объявленного департаментом ТЭК Архангельской области.*

Заместитель прокурора Архангельской области обратился в Арбитражный суд Архангельской области с иском о признании недействительным открытого конкурса по закупке и доставке каменного угля и нефтепродуктов для государственных нужд. С аналогичным иском обратилось ООО "Соболь", принимавшее участие в оспариваемом конкурсе. По мнению истцов, при проведении конкурса был нарушен принцип равенства участников гражданских правоотношений: одним из условий конкурса была поставка определенной марки угля, которую мог выполнить только один участник конкурса, в то время как предложенный другим участником уголь иных марок имеет не худшие показатели. Суд первой инстанции согласился с доводами истцов, суд апелляционной инстанции это решение отменил, ФАС Северо-Западного округа отменил постановление апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции.

Другие примеры дел, инициированных органами прокуратуры, приводятся в таблице

Таблица 6.

Результаты рассмотрения исков, поданных органами прокуратуры

Дата и № определения, постановления	Принявший орган	Содержание
19 сентября 2002 г. № А74-1432/02-К1-Ф02-2715/02-С2	ФАС Восточно-Сибирского округа	Судом отказано в иске о признании договора и торгов на размещение муниципального заказа недействительными, поскольку торги не состоялись, а договор является незаключенным.
26 июня 2003 г. № Ф04/2906-79/А02-2003	ФАС Западно-Сибирского округа	Поскольку грубых нарушений порядка проведения конкурса, которые могли привести к неправильному определению победителя, судом не установлено, а победителями могут быть признаны не только производители продукции, прокурору Республики Алтай в признании недействительными результатов конкурса отказано (в обоснование своих требований прокурор указывал на ряд нарушений при подведении итогов конкурса, выразившихся в признании победителями организаций и предпринимателей, не являющихся производителями товаров и предложивших менее выгодные условия поставки и перевозки).

1 июля 2003 г. № Ф09-1645/03-ГК	ФАС Уральского округа	Удовлетворены исковые требования зам. прокурора Челябинской области о признании недействительным итогового протокола конкурсной комиссии, торги были проведены с нарушением правил: информация о предстоящем конкурсе в установленные сроки опубликована не была, имелись другие нарушения.
26 ноября 2003 г. Дело № А09-1955/03-28	ФАС Центрального округа	В иске о признании недействительным договора поставки прокурору Брянской области отказано, так как федеральное и областное законодательство в своей взаимосвязи не исключает возможности приобретения товаров для нужд области вне рамок конкурса

Иски организаторов и участников конкурса, заинтересованных лиц

Как и в случае с заключением любых других хозяйственных договоров, значительная часть споров между заказчиками и поставщиками связана с обвинениями в невыполнении условий договора, в его нарушении. Никаких специфических различий здесь нет, можно лишь отметить большое число дел, связанных с задержкой платежей заказчиком и встречном прекращении поставок поставщиком. Иногда, впрочем, при рассмотрении этих дел можно обнаружить и многочисленные нарушения, допущенные при проведении государственных закупок.

Хороший пример — постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17 февраля 2002 г. № А33-6798/02-С1-Ф02-257/03-С2.

Индивидуальный предприниматель без образования юридического лица Стародубцев В.В. обратился в Арбитражный суд Красноярского края с исковым заявлением о взыскании с муниципального образовательного учреждения (МОУ) "Центр дошкольного образования" 69 320 руб. убытков, возникших в результате отказа ответчика от полученного товара. До принятия решения по делу истец изменил предмет иска и просил обязать ответчика оплатить не принятый им по договору № 510 товар в сумме 69 320 руб. К участию в деле в качестве второго ответчика привлечена Администрация закрытого административного территориального образования (ЗАО) город Железногорск.

МОУ "Центр дошкольного образования" заявило предпринимателю Стародубцеву В.В. встречный иск о признании недействительной сделки купли - продажи строительных наборов - конструкторов (игрушек для детских садов) на сумму 467 440 руб. (договоры № 508 от 9 апреля 2001 г., № 509 от 10 апреля 2001 г., № 510 от 11 апреля 2001 г., № 511 от 12 апреля 2001 г.) и требовало применить к указанной сделке последствия ее недействительности, т.е. отказать предпринимателю Стародубцеву В.В. в удовлетворении иска в связи с несоответствием договора (сделки) требованиям закона.

К участию в деле в качестве третьего лица по встречному иску привлечена Администрация ЗАО город Железногорск.

До принятия решения по делу МОУ "Центр дошкольного образования" уточнило предмет иска и просило требование об отказе в удовлетворении первоначального иска исключить из предмета иска.

Решением от 3 октября 2002 года Арбитражного суда Красноярского сделка купли - продажи на сумму 467 440 руб. (договоры № 508-511) признана недействительной. В удовлетворении первоначального иска отказано. Постановлением апелляционной инстанции от 6 декабря 2002 г. указанное решение оставлено без изменения. Предприниматель Стародубцев В.В. не согласился с принятыми по делу судебными актами и обжаловал их в кассационном порядке.

Из материалов дела ФАС Восточно-Сибирского округа усмотрел следующие обстоятельства.

Между сторонами заключен договор № 510 от 11 апреля 2001 г. По условиям договора предприниматель Стародубцев В.В., как продавец, принял на себя обязательства передать, а МОУ "Центр дошкольного образования", как покупатель, - принять и оплатить конструктор "Строитель" (напольный) К001 в количестве 40 штук по цене 1 733 руб. на общую сумму 69 320 руб. Основанием предъявления иска в арбитражный суд, как указал истец, послужило то обстоятельство, что покупатель отказался принять товар в связи с отсутствием финансирования, чем нарушил условия договора № 510 от 11 апреля 2001 г.

Со стороны МОУ "Центр дошкольного образования" к предпринимателю Стародубцеву В.В. заявлен встречный иск о признании сделки недействительной и применении последствий ее недействительности.

В обоснование заявленных исковых требований МОУ "Центр дошкольного воспитания" ссылается на следующие обстоятельства:

- одновременно с договором № 510 от 11 апреля 2001 г. между сторонами заключены также договоры № 508 от 09 апреля 2001 г. на сумму 188 400 руб., № 509 от 10 апреля 2001 г. на сумму 115520 руб., № 511 от 12 апреля 2001 г. на сумму 94200 руб., предметом которых являлась продажа одного и того же товара - строительных наборов - конструкторов для детских садов на общую сумму 467 440 руб.;

- суммы закупок по каждому из четырех договоров составляют менее 2 000 МРОТ, указанные договоры заключены сторонами с целью уклонения от проведения конкурса путем искусственного дробления суммы одной сделки;

- сделка противоречит также Положению "О проведении конкурсов по размещению муниципальных заказов", утвержденного решением городского Совета ЗАТО город Железнодорожск № 55-514Р от 20 апреля 2000 г.;

Решением ФАС Восточно-Сибирского округа решения судов первой и апелляционной инстанций отменены, дело передано на новое рассмотрение.

Структура дела крайне интересна:

- госзаказчик нарушает условия договора, отказываясь принять и оплатить продукцию;
- причиной нарушения госзаказчик называет отсутствие средств;
- поставщик требует выполнения условий договора, обращается в суд;
- стремясь избежать иска за невыполнения договора, госзаказчик подает иск, в котором просит признать договор недействительным на основании собственных нарушений, допущенных при его нарушении.

Казалось бы абсурд, но заказчик подает иск фактически против самого себя, признавая уклонение от проведения конкурсной процедуры. Совершенно аналогичная ситуация имела место в 2002 г. в ФАС Западно-Сибирского округа: истец требовал взыскания ущерба за просрочку оплаты автомобиля, ответчик ссылаясь на отсутствие денежных средств и ничтожность заключенного соглашения, т.к. договор в нарушение ст.71 Бюджетного кодекса мог быть заключен только на конкурсной основе⁶.

Совершенно понятно, что если бы проблем с финансированием не произошло, а договоры были бы исполнены, об этих нарушениях никто бы никогда и не узнал. А ведь таких сделок, заключенных с нарушением закона и до поры до времени устраивающих (по тем или иным обстоятельствам) все стороны, чрезвычайно много. Иногда, впрочем, их заключение блокируется контрольными органами: так, Постановлением от 20 октября 2003 г. № Ф08-4097/2003-1573А решение Минфина Ставропольского края о блокировании расчетов по контрактам, заключенным без проведения конкурса, оставлено в силе. В этом деле, как и в предыдущих, выяснилось, что государственные заказчики разделили предмет закупки на отдельные договоры для целей, позволяющих избежать заключения госконтрактов на конкурсной основе.

Что касается исков, непосредственно связанных с нарушениями при организации и проведении конкурсов, здесь характер обращений участников конкурса примерно соответствует основным видам нарушений, возникающих при проведении конкурсных торгов. Аналитическая таблица судебных решений, приводимая интернет-сайтом «Государственные закупки», выделяет следующие виды нарушений.

⁶ Подробнее об этом деле см. обзор арбитражной практики, подготовленный Институтом госзакупок им. А.Б. Соловьева <http://www.igz.ru/npb/sap/index.htm>

Таблица 7.

Нарушения при организации и проведении конкурса и судебные решения

Нарушение	Решение суда	Прецедент
Нарушение порядка опубликования извещения о торгах	Не признается нарушением, если истец узнал о проведении торгов и успел подать заявку	Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22 января 2002 г. № А56-16923/01
Изменение условий конкурса без изменений сроков предоставления предложений	Может быть признано нарушением, если времени на внесение изменений в предложения у участников будет не достаточно	Постановление ФАС Московского округа от 23 июля 2001 г. № КА-А40/3717-01
Вскрытие заявки без приглашения участника	Не является безусловным основанием к признанию конкурса недействительным	Постановление ФАС Московского округа от 8 ноября 2001 г. № КА-А41/6292-01
Организатор конкурса уклоняется от рассмотрения предложения и выбора победителя	Является нарушением, так как приглашение является публичной офертой (ст. 437 ГК РФ)	Постановление ФАС Московского округа от 9 января 2002 г. № КА-А40/7874-01
Отклонение заявки из-за непредставления участником хотя бы одного из требуемых документов	Не является нарушением (согласно 97-ФЗ)	Постановление ФАС Московского округа от 13 мая 1998 № КГ-А40/883-98
Отказ в участии в конкурсе в связи с признанием заявки не соответствующей условиям конкурса	Решение может быть обжаловано как ненормативный акт (ст. 13 ГК РФ)	Постановление ФАС Московского округа от 20 марта.03.2002 №КА-А40/1401-02

Источник: <http://procurement.e-management.ru/state-arbit-practice.htm>

Очень характерным моментом для многих судебных решений является их ограниченность или неоднозначность. Речь идет о той границе, после которой результаты конкурса могут быть признаны недействительными. Общая тенденция в решениях арбитражных судов такова: если нарушение не повлияло на результаты конкурса, признавать его недействительным нет оснований. Так, не удастся опротестовать изменения сроков подачи документов, внесения корректив и поправок в конкурсную документацию и т.д., если заявка все же была подана успешно. Возражения, что заявка была внесена в срок, но сильно потеряла в качестве и т.п., судами не принимаются: «после драки кулаками не машут». Отказывают в удовлетворении исков о признании результатов конкурса недействительными и органам прокуратуры (см. выше, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 26 июня 2003 г. № Ф04/2906-79/А02-2003). Побочный результат этой практики — сохранение мелких нарушений при проведении конкурса, далеко не всегда не влияющих на результаты конкурса и совершающихся без умысла.

Примеры исков, связанных с нарушением конкурсных процедур, приведены в таблице.

**Таблица 8.
Результаты рассмотрения исков, связанных с нарушением конкурсных процедур**

№ определения, постановления	Принявший орган	Содержание
А29-365/2003А от 22 октября.2003 г.	ФАС Волго-Вятского округа	Аукцион и конкурс, в котором только один участник, признаются несостоявшимися.
А11-5802/2000-К1-14/256 от 21 марта 2001 г.	ФАС Волго-Вятского округа	Отказано в удовлетворении исковых требований о признании результатов конкурса по размещению областного заказа на поставку медицинского оборудования, нарушений правил проведения конкурса не установлено (истец неправомерно ссылался на Федеральный закон № 97-ФЗ, а также не смог доказать, что условия поставки у победителя не соответствуют конкурсной документации)
А19-7844/03-14-Ф02-1407/04-С2 от 26 апреля 2004 г.	ФАС Восточно-Сибирского округа	Отказано в удовлетворении исковых требований о признании действительными результатов торгов и заключенного контракта, конкурс проведен с соблюдением правил (поступило 2 заявки, конкурс был признан несостоявшимся, заявка истца была отклонена по формальным признакам после вскрытия конвертов, контракт заключен со вторым претендентом; истец считал, что после принятия заявки у госзаказчика отсутствует право повторной проверки формального соответствия поставщика заявленным критериям)
КГ-А40/3640-03 от 18 июня 2003 г.	ФАС Московского округа	Торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица (в удовлетворении жалобы истца отказано, арбитражный суд первой инстанции установил, что нарушения не являются существенными, а истец не подтвердил, что является заинтересованным лицом)
КГ-А40/2990-03 от 21 мая 2003 г.	ФАС Московского округа	Отказано в удовлетворении иска о признании недействительными результатов конкурса. В соответствии с законодательством Московской области, ведение одного протокола при предварительном отборе участников конкурса и проведении самого конкурса не является существенным нарушением процедуры конкурса
КГ-А40/12-03 от 05 февраля 2003 г.	ФАС Московского округа	Отказано в удовлетворении исковых требований о признании недействительными результатов конкурса, конкурс проведен в соответствии с законодательством (доводы истца сводятся фактически к иному, чем у суда, толкованию норм права)
А68-774/ГП-38/АП-01 от 24 мая 2002 г.	ФАС Центрального округа	Отказывая в удовлетворении исковых требований о признании недействительным решения конкурсной комиссии по размещению свободного областного государственного заказа, суд правомерно исходил из того, что все участники конкурса были поставлены в равное положение и успели подать заявки на участие в конкурсе в установленные организатором сроки. Кроме того, нарушение не имело отрицательных последствий для участников конкурса, так как все они были допущены к его проведению

Наконец, частым поводом для подачи поставщиками исков о признании результатов конкурсов недействительными служат условия квалификационного отбора или выбора победителя, их наличие или отсутствие в конкурсной документации, а также трактовка этих условий конкурсной комиссией. В некоторых делах проигравшие поставщики ошибочно считают, что цена является единственным или ключевым критерием выбора победителя, в некоторых пытаются доказать, что их заявка

лучше соответствует условиям выбора победителя, чем заявки конкурентов. В большинстве случаев попытки оспорить правильность выбора победителя успеха не приносят.

Примеры исков, связанных с критериями выбора поставщиков, приведены в таблице.

Таблица 9.

Результаты рассмотрения исков, оспаривающих условия участия в конкурсе или критерии выбора победителя

№ определения, постановления	Принявший орган	Содержание
КГ-А40/395-03 от 20 февраля 2003 г.	ФАС Московского округа	Отказано в удовлетворении исковых требований о признании недействительными результатов конкурса, так как истец не имел лицензии, наличие которой было необходимым условием для принятия участия в конкурсе
КГ-А40/5493-02 от 13 августа 2002 г.	ФАС Московского округа	Победителем конкурса признается участник открытого конкурса, в заявке на участие которого предложены наилучшие условия (цена в рассматриваемом конкурсе не являлась единственным критерием отбора, в конкурсной документации указаны несколько критериев)
КА-А41/6292-01 от 8 ноября 2001 г.	ФАС Московского округа	При проведении конкурса предлагаемая участником цена может не являться главным и определяющим условием для выявления победителя. Победитель конкурса определяется путем оценки совокупности предлагаемых конкурсантами условий
Ф08-469/2003 от 2 декабря 2003 г.	ФАС Северо-Кавказского округа	При проведении конкурса не допущено нарушений законодательства и объявленных условий (понятие надежного финансового положения может являться требованием к участнику конкурса)