

Талеров П. И.

Проблемы конкурсных процедур в сфере дополнительного профессионального образования

Талеров Павел Иванович

НИУ «Высшая школа экономики» — Санкт-Петербург
 Директор Учебного центра по ресурсному обеспечению управления государственными и муниципальными заказами
 Кандидат исторических наук, доцент
 ptalero@hse.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются проблемы, связанные с подготовкой специалистов в сфере государственных и муниципальных закупок. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе...» особое внимание уделяет конкурсным процедурам, которые позволяют в условиях конкуренции выбрать наиболее выгодный для заказчика вариант поставки продукции. Однако проведение конкурсов требует особой квалификации и мастерства, а также соответствующих нормативных документов, позволяющих достичь эффективных результатов. Подготовка специалистов в этой области становится важной государственной задачей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

госзакупки, дополнительное профессиональное образование, конкурсные процедуры, контрактная система

Talerov P. I.

Problems of Competitive Procedures in the Sphere of Vocational Education

Talerov Pavel Ivanovich

NRU «Higher School of Economics» — St. Petersburg (Russian Federation)
 Director of Training center of resource providing of management of the state and municipal orders
 PhD in History, Associate Professor
 ptalero@hse.ru

ABSTRACT

In the article the problems connected with training of specialists in the sphere of the government and municipal procurements are considered. The federal law N 44-FZ «About contract system...» pays special attention to competitive procedures, which allow choosing the option of delivery of production, most favorable to the customer, in the conditions of the competition. However carrying out competitions demands special qualification and skill, and the relevant normative documents allowing reaching effective results. Training of specialists in this area becomes an important national objective.

KEYWORDS

government purchases, vocational education, competitive procedures, contract system

Продолжая тему государственных закупок в России¹, можно подвести первые итоги работы нового закона в сфере госзакупок — «О контрактной системе» (44-ФЗ)²,

¹ См. мои статьи: Знакомьтесь: контрактная система! Поможет ли она прорыву в социальном развитии России? // Материалы IX съезда ПАНИ: 17–18 сентября 2014 г. Секция «История и современность». СПб. : Северная звезда, 2014. С. 51–57 и др.; «Русская рулетка» российских госзакупок // Шестнадцатые петровские чтения (история, политология, социология, философия, экономика, культура, образование и право) : Материалы всероссийской научной конференции 19–20 ноября 2014 г. СПб. : ПАНИ; [изд-во «Северная звезда»], 2015. С. 153–160.

² Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

вступившего в силу 1 января 2014 г. С лета прошлого года к нему был принят целый ряд значительных изменений (140-ФЗ и послед.), а буквально в ближайшее время готовятся еще. Нельзя поэтому утверждать, что Закон не развивается. Вопрос лишь в том, куда и как он развивается, что ожидает нас в ближайшее и более отдаленное время.

Все проблемы, связанные с конкурсами, в том числе и в отношении образовательных услуг, условно можно разделить на объективные и субъективные в зависимости от того, может или нет и как на них повлияет государственный (муниципальный) заказчик. К объективным относятся проблемы самого закона и подзаконных правовых норм (двусмысленность, разночтения, недоработки и пр.), к объективным — связанные с правоприменительной практикой (выбор критериев оценки, порядок рассмотрения и оценки предложений, ограничение участия — легитимные и нелегитимные, и др.).

Вместе с тем главной проблемой всех госзакупок во все времена и на всех континентах была и остается: как достичь наилучшего результата, в который вкладывается архиважная общественная польза, с наименьшими издержками. И при этом еще не пустить бюджетные (казенные) деньги на сторону, удовлетворяя алчность и амбиции отдельных частных лиц (воровству, казнокрадству, лихоимству, к сожалению, противодействовать и ныне крайне сложно). Для этих целей предлагаются разнообразные конкурентные процедуры: с одной стороны, позволяющие заказчику-покупателю выбрать то, что ему нужно для удовлетворения нужд и потребностей, с другой, — стимулирующие функционирование и развитие самого конкурентного рынка. Исторически все страны прошли через так называемые торги, отдаленно напоминающие наши сегодняшние «молоточные» аукционы. Цена, устанавливаемая заказчиком, уменьшается аукционистом на «шаг аукциона», который тоже уменьшается с 5 до 0,5% по полпроцента в случае, если не поступает новых (более выгодных) предложений. Все бы ничего, но в отечественной практике цена «зависала» на достаточно высоком уровне из-за предварительного сговора между участниками аукциона, которых, как это ни парадоксально, заказчик, в полном соответствии с Законом, собирал и организовывал.

В середине XIX в. в царской России на смену торгам стал приходиться способ подачи предложений в форме «запечатанных объявлений», т. е. что-то близкое к конкурсным процедурам: цена и условия исполнения заказа содержались в запечатанных конвертах-пакетах, которые под страхом уголовного наказания не могли вскрываться ранее установленного срока. Такие конкурсные торги (по западной терминологии — tender (тендер)) предполагали определение победителя по нескольким критериям, а не только по цене, что особенно важно, когда необходимо рассматривать качество в сочетании с ценой. Сегодня такой конкурс нашел свое развитие в новом Законе о контрактной системе и в соответствующих подзаконных актах. Сочетание критериев «цена (стоимость, затраты) — качество — квалификация», наиболее приемлемое для заказчика по предложенной Минэкономразвития РФ методике оценки¹, объявлено «лучшими условиями исполнения контракта», хотя желаемое здесь явно выдается за должное: чем больше участников подают свои заявки с широкой градацией показателей, тем более усредненными будут эти «лучшие условия». Да и редко когда совпадает меньшая цена с наилучшим качеством или с наивысшей квалификацией, особенно если речь идет об услугах и работах. На конкурсе цена сбивается одними, качество (квалификация) — другими, а «середнячок» выходит в победители. Заранее предопределить результат такого конкурса невозможно, не говоря уже о том, что при

¹ Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 «Об утверждении правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

анализе информации и документов конкурсных заявок из-за ошибок участника что-то может быть отклонено либо проигнорировано.

Однако самой большой проблемой при проведении конкурсов является низкая квалификация заказчиков при разработке самих критериев выбора. Законодатель предоставляет госзаказчикам широкие возможности для такой разработки, ограничивая лишь предельные значения весовых значений ценовых и неценовых критериев. Так, для всех товаров (за исключением создания произведений литературы и искусства и разработки документов, регламентирующих обучение и пр.) минимальная значимость стоимостных критериев оценки — 70%, максимальная нестоимостных — 30%. Поскольку требований к производителю (поставщику) товара предъявлять нельзя, то вторые критерии могут касаться исключительно качества. Очевидно, что качество вряд ли сможет «перевесить» низкую цену. В других случаях, конечно, пределы и возможности их применения шире, но таких случаев — по пальцам пересчитать. Закономерен вопрос: сможет ли заказчик с помощью конкурсов, как конкурентных процедур, стимулировать предложение (а отсюда — и производство) высококачественной продукции? Навряд ли — при таком сочетании предельных величин значимости критериев оценки. Еще хуже обстоит дело с услугами и работами, на исполнение которых по условиям заказчика соглашается участник. Речь не о просрочке исполнения контракта, за что предусмотрена пеня, а о качестве результата, о котором у заказчика могут быть весьма абстрактные представления. Да, существует система сертификации, приемки, в том числе с привлечением экспертов, однако, все это не будет эффективным, если сам заказчик не сможет разобраться с тем, что он хочет получить за свои (бюджетные) деньги.

Существенной альтернативой конкурсу и «молоточному» аукциону мог бы стать электронный аукцион, предложенный Федеральной антимонопольной службой несколько лет назад в рамках еще 94-ФЗ. Такой аукцион, как предполагалось, должен был преодолеть недостатки и того и другого способов размещения государственного (муниципального) заказа и значительно повысить эффективность расходования заказчиками финансовых средств. В качестве надежных посредников стали использовать выбранные на альтернативной основе пять электронных (виртуальных) площадок, на которых собственно и совершаются сегодня все основные действия. Правда, «вывернутый наизнанку» электронный аукцион не только не смог оправдать возложенных на него надежд, но и с особым цинизмом стимулировал, а теперь и маскирует недобросовестную конкуренцию, с которой вообще-то и предназначена бороться ФАС РФ. Нынче уже не нужно вперед представляться, чтобы участвовать в аукционе — достаточно инкогнито пообещать заказчику исполнить все его планы и ожидания. Уже потом, после того как «поиграли» с ценами, вдруг оказывается, что такие «победители» не имели никакого права подавать заявки — у них нет нужных лицензий, аккредитаций, они включены в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и т. д. Понятно, что с ними не заключается контракт, но они же своими действиями ввели в заблуждение, если не сказать повергли в смятение остальных, которые оказались просто отодвинутыми от состязания упавшей «ниже плинтуса» ценой. И наказание за такие действия (так называемая «карусель») если и предусмотрено, то совершенно эфемерное.

В целом по стране сегодня сотнями ежедневно проводятся электронные аукционы, «разыгрываются» контракты на миллионы и миллиарды рублей налогоплательщиков, и участвуют в таких аукционах в том числе и подобные «засланные казачки», целью которых является «расчистка» пути для своих «хозяев». Все эти фокусы хорошо известны антимонопольщикам, но тем не менее правовая ситуация к лучшему не меняется. Условия электронного аукциона плавно переключались из 94-ФЗ в 44-ФЗ, создавая еще одну ловушку как для заказчика, так и для добросовестного участника закупок — поставщика (подрядчика, исполнителя).

Кто-то может возразить: ну и что, что однажды выиграет такой вот неспособный исполнить контракт — такое нередко случается! Не сумеет выполнить условия заказчика и будет наказан по всей строгости — так, что потом надолго забудет путь к госконтракту. Если бы так! К сожалению, фирмы-однодневки роятся в большом количестве. Даже при желании не проследить, есть ли у них общий учредитель и/или коллегиальный/единоличный исполнительный орган. Они чуть ли не автоматически рассылают свои заявки по всей стране, забрасывая свои сети на удачу. На что они рассчитывают, выигрывая контракт? Главным образом, на ошибки заказчика в формулировках своих требований к закупаемой продукции, к качеству товаров, работ, услуг.

В ближайшее время нас ожидает переход к электронным конкурсам, подобным уже имеющимся электронным аукционам. Проект соответствующего закона был размещен на официальном сайте госзакупок в конце прошлого года. Нет сомнений в том, что современные средства коммуникации и компьютеризации должны активно внедряться в практику важнейших государственных дел. Целью является не только снижение бумажного документооборота (которого, кстати, так и не удается по непонятным причинам достичь), но и автоматизация самого процесса и снижение числа личных контактов, в которых нередко проявляются частные интересы и злые умыслы. Но есть лишь одно сомнение: готова ли вся наша необъятная страна к такому революционному прорыву? Все ли регионы обеспечены не только необходимыми техническими средствами, но и надежной компьютерной связью с выходом в высокоскоростной интернет? Не упрется ли все опять во все ту же проформу, бюрократический барьер? Не лучше ли было вначале внимательно изучить все обстоятельства, разработать несколько вариантов развития системы, проверить каждый из них в опытном практическом применении, а уж потом предлагать повсеместно при наличии соответствующих условий?

От субъективных проблем вернемся к объективным: именно то, что заложено в Закон и подзаконные акты, является основой всей политики госзакупок. Точнее: должно быть! Но как можно говорить об эффективном законодательстве и какой-либо системе, если у нас не прекращается противостояние двух государственных ведомств: ФАС РФ и Минэкономразвития РФ. Первая продолжает продвигать электронные процедуры, считая их и перспективными, и эффективными, мотивируя зачастую лишь более высокой экономией и острой конкуренцией. Про такую экономию речь уже шла выше. Что же касается конкуренции, то и ее надо правильно понимать: это не просто большое число непонятно какого статуса участников закупок — физических и юридических лиц (п. 4 ст. 3), а только те, кто могут благодаря своим знаниям, опыту, навыкам, квалификации и пр., и желают выполнить госконтракт на более выгодных для заказчика (потребителя) условиях, чем другие. К сожалению, такая формула ФАС'ом не воспринимается. А ведь еще в императорской России XIX в. в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» было предусмотрено серьезное наказание за допуск к госдоговорам «соискателей, не имеющих до сего качеств». Наказывали, кстати, тогда и за прием «поставленных вещей в казну не в надлежащем виде, количестве, качестве». Для нашего сегодняшнего госзаказчика это становится своеобразным откровением...

К сожалению, и цель Закона понимается очень узко: по мнению представителей ФАС, это — развитие добросовестной конкуренции (видимо, в ключе 35-ФЗ), и принципы (хорошо, конечно, что им нашлось место в Законе) прописаны весьма расплывчато и неточно. Не говоря уже о понятиях, введенных ст. 3 Закона, прокрустово ложе которых бывает весьма трудно преодолеть в аудитории слушателей в процессе подготовки специалистов в сфере госзакупок. Использование этих понятий зачастую входит в противоречие с практикой их применения при реализации норм Закона. Как вообще такое допустимо? Например, стремление к расширению рынка

привело законодателя к формулировке статуса участников закупок как физических и юридических лиц без какого-либо обозначения их участия в чем-либо. Но такое определение легко заводит в тупик правового казуса. Вместе с тем в контексте самого Закона мы находим и требования к таким участникам и непосредственно к их действиям в рамках проводимых заказчиком процедур.

Что касается целей Закона, то, на наш взгляд, они и в самом Законе поставлены некорректно (см. ст. 1 и ст. 13) — своими словами, это: обеспечение нужд (государственных и муниципальных) путем повышения эффективности, результативности закупок, обеспечения гласности и прозрачности, предотвращения коррупции. Я много раз уже выступал с критикой такого упрощенного понимания целей Закона — еще в их формулировках 94-ФЗ. Не повторяясь, отмечу лишь то, что такой вот облегченный потребительский подход (а что такое по сути — обеспечение?) к более чем серьезному делу государственной важности не может не настораживать. Закупки на бюджетные деньги всегда и везде были не просто приобретением тех или иных ценностей, а служили стимулом развития того или иного производства, сектора экономики, обеспечивая и занятость населения, и решение важнейших социальных задач и т. д. В этом отношении закупки надо воспринимать как инвестиции в завтрашний день, в будущее. При этом, возвращаясь на землю, надо очень даже хорошо понимать, а что же нам будет нужно завтра. И вся эта конкуренция, которая (увы!) никак не работает без административного надзора (ФАС РФ), тоже должна быть направлена не сама на себя, как это у нас, к сожалению, часто происходит, а на перспективу. Отсюда и вытекает формулировка глобальной цели Закона о закупках: социально-экономическое развитие, начиная с конкретного учреждения и территории, и заканчивая всей страной, всем обществом, ради которого все закупается и производится. И как анекдот можно воспринимать обозначенный ст. 7 Закона принцип открытости и прозрачности закупок (гласность почему-то в принципы не вошла!), который обеспечивается путем размещения информации в единой информационной системе — и только! Никакого намека на действия заказчика, которые должны быть понятны всем окружающим, обществу, отсутствие в этих действиях злого умысла, особых преференций, необоснованных ограничений и пр. Нет понимания у законодателя и в отношении самой контрактной системы, раз он говорит в ст. 11 о принципе единства системы (даже грамотный второкурник понимает, что система просто не может быть не единой, единство — это свойство любой системы!). Не заложив правильно в Закон основополагающих целей и принципов, трудно рассчитывать на правильное, т. е. эффективное, его трактование и исполнение.

Особенно рельефно все обозначенные проблемы сказываются на результатах закупок образовательных услуг, и особенно — в сфере дополнительного профессионального образования.

Таким образом, сегодня приходится констатировать непредсказуемость результатов проводимых процедур. А при использовании электронных процедур еще более все уходит в *terra incognita*. Может быть это и хорошо, но, как показывает практика, страдает общегосударственное дело, когда поставщик (подрядчик, исполнитель) вдруг оказывается не в состоянии выполнить контракт, несмотря ни на какие жесткие требования и угрозу наказания. Новый Закон (44-ФЗ) сделал небольшой шаг в сторону проведения предварительного квалификационного отбора, т. е. выбора исполнителя контракта из числа достойных, но пока это мало что изменило на рынке госзакупок. Получается что либо все пускаем на самотек и получаем неуправляемую ситуацию, либо правдой-неправдой управляем ею, но не замедлит подозрение в личной (корыстной!) заинтересованности, далее — обвинение в коррупционности... Поиски выхода из нынешнего тупикового положения продолжаются методом проб и ошибок. Перспективы остаются туманными...