

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ ЗАКУПОК: НЕИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И СКРЫТЫЕ УГРОЗЫ

«КТО ВЛАДЕЕТ ИНФОРМАЦИЕЙ,
ТОТ ВЛАДЕЕТ МИРОМ»
Н.М. РОТШИЛЬД



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

руководитель Центра эффективных закупок Tendery.ru

Одними из фундаментальных принципов, лежащих в основе регламентирования закупок, традиционно считаются равнодоступность и прозрачность. «Информация должна быть доступной и прозрачной»¹ — говорит нам закон о контрактной системе². «Должна обеспечиваться информационная открытость закупки!»³ — вторит ему закон о государственно-корпоративных закупках⁴.

Однако должен ли процесс совершенствования законодательства о государственных закупках быть нацелен на тотальное раскрытие информации⁵ и есть ли альтернативы ее полному опубликованию? Многие эксперты утверждают, что это жизненно необходимо для борьбы с недобросовестностью и некомпетентностью сотрудников заказчика, а также для обуздания коррупции.

Но так ли это на самом деле? Возможно, подобная открытость может иметь серьезные побочные последствия? Не случайно в более старых, но не менее успешных чем отечественная, закупочных системах (тех же США и Великобритании) в публичном доступе оказывается заметно меньше сведений, чем можно почерпнуть из Единой информационной системы (ЕИС).

Попробуем немного разобраться в этом непростом вопросе.

РАСКРЫТЬ ИЛИ НЕ РАСКРЫТЬ — ВОТ В ЧЕМ ВОПРОС

Россия по праву может считаться мировым лидером в части раскрытия информации о государ-

ственных закупках. В соответствии с действующим законодательством, информация, связанная с закупочной деятельностью (за отдельными исключениями, в первую очередь связанными с государственной тайной), подлежит размещению в полном объеме в Единой информационной системе⁶, доступ к которой публично открыт.

Любой пользователь Интернета, как российский, так и зарубежный, может изучить планы закупок, обоснования и расчеты начальных (максимальных) цен, закупочные документации, протоколы, реестр контрактов и многое другое. В том числе, информацию о том, кто участвовал ранее в таких закупках и какие предложения делал.

С одной стороны, подобная открытость теоретически затрудняет манипуляции недобросовестных сотрудников заказчиков — ведь «все ходы записаны». Однако на практике существуют десятки формально вполне законных способов повлиять на результат выбора поставщика, от описания объекта закупки «под своего поставщика» до излишне жестких требований к условиям исполнения контракта, на возможность использования которых публичность сведений о закупке особого влияния не оказывает.

С другой стороны, при должных навыках работы с информацией и благодаря такой гипероткрытости, можно не только определить ключевых конкурентов, просчитать их коммерческую политику, но и получить возможность влияния на последних. Или банально определить круг тех, с кем следует договариваться или на кого следует оказывать давление.

Не случайно в последнее время значительно возросла активность Федеральной антимоно-

¹ ст. 7 Закона о контрактной системе.

² Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ).

³ п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о государственно-корпоративных закупках.

⁴ Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — 223-ФЗ).

⁵ Разумеется, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

⁶ <http://zakupki.gov.ru>

польной службы направленной против картельных сговоров — они стали реальной угрозой для системы государственных закупок.

К сожалению, вопрос иногда выходит и за рамки обеспечения конкуренции участников закупки. Например, закупки металлопроката предприятием, попавшим в сферу регулирования 223-ФЗ, в большинстве случаев едва ли можно законным способом отнести к охраняемой государством тайне. А значит, подобная информация должна быть в открытом доступе.

Но по данным из ЕИС о закупках (планам и объявленным процедурам), эксперт, знающий специфику деятельности заказчика, зачастую может определить не только что за продукция будет из данного сырья произведена, но и какова ее себестоимость, а также предполагаемых конечных потребителей. И в некоторых случаях, имея эту информацию, конкурент может даже повлиять на поставщиков или покупателей продукции заказчика.

Таким образом, излишнее раскрытие информации о закупке в некоторых случаях может нанести серьезный ущерб заказчику, работающему в рыночных условиях.

В итоге возвращаемся к тому, от чего ушли, — страдает конкуренция. Но уже не между участниками закупки заказчика, а между заказчиком и его конкурентами, не обремененными подобными правилами. В том числе иностранными компаниями, если речь идет о работе на международном рынке.

Следовательно, важно различать цель закупки: если продукция закупается для «внутреннего потребления» заказчика — открытость информации должна быть максимальной. Вне зависимости от того, по каким правилам работает заказчик, 44-ФЗ или 223-ФЗ. В отличие от случаев, когда закупка необходима для производства продукции, которая реализуется заказчиком на коммерческих условиях.

КТО ИЩЕТ — А ВСЕГДА ЛИ ОН НАЙДЕТ?

Отечественная практика богата попытками недобросовестных сотрудников заказчиков скрыть информацию при формальных обязанностях полностью ее разместить или затруднить ее использование участниками закупки.

Рассмотрим некоторые подобные приемы:

Использование нестандартного написания. К этой группе относятся разнообразные попытки обмана поисковых механизмов ЕИС. Это и замена символов на визуально одинаковые, но имеющие другие машинные коды (кириллица — на латиницу), грамматические ошибки («брадюрный каминь»), разделители (с-т-о-л) и тому подобное.

Можно отнести подобные уловки к «устаревшим», ибо они блокируются усовершенствованными поисковыми механизмами и установкой фильтров при вводе информации.

Трудночитаемая документация. Например, отсутствие структурирования и форматирования информации, значительное число перекрестных ссылок, экзотические шрифты и курсивное выделение, мелкий или переменный размер шрифтов и т.п.

Закрытие документации от копирования и контекстного поиска⁷. Обычно это достигается путем размещения информации в графическом виде (например, отсканированных в низком разрешении документов), а также выбора соответствующих форматов файлов (популярный Portable Document Format (PDF) предоставляет возможность установление запрета на копирование информации и ее печать)⁸.

Вуалирование предмета контракта. Нередко в рамках одной закупки заказчик приобретает достаточно разную продукцию и на этом основании называет ее обобщающе (из серии «поставка оборудования для нужд заказчика»). Так, участие в одном и том же мероприятии может быть названо одним заказчиком «консультационной услугой», тогда как второй определит это как «участие в семинаре».

Следует отметить, что при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается включение в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений⁹.

Внесение изменений¹⁰. Обычно наиболее конкурентные участники закупок стараются изу-



чить требования заказчика сразу после размещения документов закупки. И если нет явных нарушений законодательства, но коммерчески условия не привлекательны — зачастую отказываются от подачи заявки, уже не отслеживая судьбу закупки.

И нередко зря, потому что через несколько дней заказчик вносит изменения, которые радикально меняют картину.

Регулятор, разумеется, пробует убедить заказчиков, что при внесении изменений, например в аукционную документацию, они не вправе изменять функциональные, технические, качественные и иные эксплуатационные характеристики объекта закупки. Однако сам закон о контрактной системе говорит иное — для заказчика запрещены лишь изменение объекта закупки¹¹ и увеличение размера обеспечения заявок¹².

Вышеприведенные примеры являются иллюстрацией многообразия способов сокрытия информации в условиях, когда формально она размещена в открытом доступе.

Как постоянно в военном деле идет состязание «брони и снаряда», так и в части сведений

о закупках мы наблюдаем схожую картину. Потому очевидно, что проблема скорее не в недостатке информации, а в возможностях с ней работать.

МАЛО... МАЛО... МНОГО! ... ИНФОРМАЦИИ

Для улучшения ситуации едва ли стоит идти по пути дальнейшего обременения заказчиков новыми правилами размещения сведений о закупке, отчетами, документами и т.д. Контрактные службы и контрактные управляющие и так перегружены в этой части.

Более того, картина может оказаться не самой приглядной, если наконец подсчитать затраты (в том числе — трудозатраты) на предоставление и размещение информации и результаты ее использования.

Начать нужно с определения потребителя информации: кто, зачем, что должен получать, сколько это будет стоить (доступ к информации по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ бесплатен для участников закупок, но ее сбор, хранение, предоставление стоит немалых денег для государства).

⁷ Метод «Сизифа».

⁸ Единая информационная система не является официальным сайтом федеральных органов исполнительной власти, а значит, на информацию, размещаемую в ней, не распространяются требования, установленные Приказом Минэкономразвития России от 16.11.2009 г. № 470.

⁹ п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

¹⁰ метод «Собаки Павлова».

¹¹ Письмо Минэкономразвития России от 02.10.2015 г. № Д28и-2869; Письмо Минэкономразвития России от 21.09.2015 г. № ОГ-Д28-12765.

¹² ч. 6. ст. 65 44-ФЗ.



В качестве иллюстрации разберем типичную ситуацию — участник закупки, подавший заявку, но не одержавший победу, нередко считает, что заказчик действовал необъективно. Подобная уверенность подвигает на обжалования, обращения в суды и иные попытки «восстановить справедливость»¹³.

В то же время в мировой практике используются специальные инструменты, позволяющие без значимых издержек разрешить проблему. Одним из них является дебрифинг — обсуждение заказчиком с участником закупки причин отклонения заявки или полученной оценки.

Такое обсуждение проводится после заключения контракта и не влияет на его исполнение. Направлено оно на то, чтобы исключить допущенные участником закупки недочеты в будущих закупках или прояснить, почему предложенные условия оказались менее выгодными для заказчика и что следует сделать, чтобы увеличить его шансы на победу в будущем.

Возможны как очные обсуждения, так и дистанционные, обеспечивающие общение в реальном режиме времени, в том числе по телефону. Во избежание недопонимания и недобросовестности со стороны представителя заказчика обсуждение записывается.

Если заявка участника закупки была отклоне-

на, уполномоченный представитель заказчика подробно объясняет, в чем именно она не соответствовала требованиям документации закупки, и поясняет, какие изменения и дополнения должны быть внесены для обеспечения допуска в будущем. Это исключает рецидивы — отклонения по одной и той же причине.

Для участников, заявки которых набрали низкие баллы, проводится разъяснение, какие именно показатели их предложения должны быть улучшены, чтобы шансы на победу стали высокими, даются соответствующие рекомендации.

Диалог заказчика и участника закупки позволяет снять недопонимание, прояснить моменты, которые, возможно, были неправильно поняты последним, а также выявить ситуации, когда порядок оценки или требования к объекту закупки «заточиваются» под уникальные возможности конкурента.

Разумеется, в силу ограниченности ресурсов заказчика, подобные мероприятия оправданы далеко не всегда. Например, их обязательность может устанавливаться только для закупок выше определенного ценового порога. Кроме того, чтобы мероприятие не превратилось в очередную пустую формальность, важна их практическая реализация.

Последний пример показывает: решение проблемы может быть не столько в увеличении объемов публичной информации, ужесточении контроля, усилении ответственности, а в налаживании прозрачной коммуникации между заказчиком и участником закупки и иных подобных инструментах.

ЗНАНИЯ — СИЛА?

Билл Гейтс как-то сказал: «самый надежный способ выделить свою компанию среди конкурентов, оторваться от толпы преследователей — это хорошо организовать работу с информацией. Именно то, как вы собираете, организуете и используете информацию, определяет, победите вы или проиграете». И хотя речь шла о бизнесе, а не о системе государственных закупок, аналогия тут полностью уместна: важно не увеличение объемов размещаемой в публичном доступе информации, а совершенствование ее структуры и механизмов работы с данными.

Более того, анализируя опыт зарубежных и отечественных государственных и корпоративных закупок, можно сделать неожиданные

для многих выводы: объемы информации, предусмотренные к размещению в Единой информационной системе законами 44-ФЗ и 223-ФЗ в публичном доступе, следует сокращать.

Стоит оценить влияние избыточной информационной открытости при закупках продукции, которая используется для производства заказчиками, реализующими свою продукцию в конкурентной среде (в основном, это касается субъектов 223-ФЗ). Специально оговоримся — это не касается продукции, потребляемой заказчиком для иных нужд.

Сократить объемы лишней информации, например, исключив из отчетов заказчиков сведения, которые могут быть получены путем обработки содержащихся в ЕИС данных. Также оправданным было бы заново оценить обоснованность установленных ценовых порогов, при превышении которых информация обязательна к размещению.

И главное — любые изменения требований к размещению информации должны предприниматься после тщательного анализа последствий; принципы «больше значит лучше», «прозрачнее значит чище» или «попробуем, а там видно будет» здесь не работают. ■



¹³ Не стоит путать добросовестное обжалование и попытку «заработать на обжаловании».