



# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Рекомендации и материалы, подготовленные  
Рабочей группой промышленных компаний  
(Industrial Companies Working Group)

**Москва 2012**

**УДК 351.712**

**ББК 65.41**

C56

**C56    **Совершенствование процесса проведения государственных закупок. Рекомендации и материалы, подготовленные Рабочей группой промышленных компаний (Industrial Companies Working Group) – М., 2012. – 64 с.****

Издание «Совершенствование процесса проведения государственных закупок. Рекомендации и материалы, подготовленные Рабочей группой промышленных компаний (Industrial Companies Working Group)» содержит результаты совместной работы 17 организаций: представителей Правительства города Москвы, международных и российских компаний, а также некоммерческих организаций. Рабочая группа промышленных компаний – уникальная инициатива Международного форума лидеров бизнеса, которая объединила усилия представителей частного, государственного и некоммерческого секторов для совершенствования процесса государственных закупок. Группа в течение 3 месяцев, с марта по май 2012 года, провела анализ проекта ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» и направила рекомендации по его доработке авторам – в Министерство экономического развития РФ. Совместными усилиями участники Группы проанализировали применяемые в данный момент в г. Москве процедуры государственной закупочной деятельности и выявили направления их совершенствования, изучили корпоративную практику проведения закупок и описали механизмы и процедуры, применяемые бизнесом для минимизации недобросовестных действий и коррупции на всех этапах процесса закупок. Опираясь на результаты исследований государственных и корпоративных процедур закупочной деятельности, Группа подготовила рекомендации по совершенствованию процесса государственных закупок.

Издание включает в себя все выводы и рекомендации, подготовленные Группой, а также позиции некоторых ее участников. Основная цель издания – донести до широких кругов общественности мнение бизнес-сообщества о существующей ситуации в сфере государственной закупочной деятельности в России, поднять выявленные Группой проблемы и предложить их решение для развития цивилизованной, прозрачной конкурентной среды в России.

**УДК 351.712**

**ББК 65.41**

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельца авторских прав

**ISBN 978-5-903135-31-8**

© Международный форум лидеров бизнеса (IBLF), 2012

© Коллектив авторов, 2012

# СОДЕРЖАНИЕ

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

<b>О важности совершенствования процесса государственных закупок</b> .....	<b>4</b>
----------------------------------------------------------------------------	----------

**А.В. Шаронов**, заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики

<b>Межсекторное партнерство и коллективные действия — подход к повышению эффективности в сфере государственных закупок</b> .....	<b>5</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------

**Б.Н. Ткаченко**, руководитель филиала Международного форума лидеров бизнеса в России

## ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

<b>Совершенствование закупочной деятельности местных правительств</b> .....	<b>6</b>
-----------------------------------------------------------------------------	----------

**К. Пирсон**, старший советник Практики управленческого консультирования организаций государственного сектора КПМГ

## РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

<b>Практика проведения государственных закупок в г. Москве: основные проблемы и задачи по ее совершенствованию</b> .....	<b>10</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

**Э.В. Мухтаров**, заместитель руководителя Департамента г. Москвы по конкурентной политике (Тендерный комитет)

**В.Н. Жуков**, начальник Правового отдела Департамента г. Москвы по конкурентной политике (Тендерный комитет)

<b>Свободная конкуренция выгодна всем</b> .....	<b>13</b>
-------------------------------------------------	-----------

**А. Де Йонгсте**, генеральный директор Philips России и СНГ

<b>Государственный заказ в здравоохранении: взгляд бизнеса</b> .....	<b>17</b>
----------------------------------------------------------------------	-----------

**А.Э. Воскерчян**, генеральный директор ООО «Джонсон & Джонсон» в России и странах СНГ

<b>Риски бизнеса при участии в государственных закупках и способы их снижения</b> .....	<b>19</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----------

**Р. Хоуз**, старший консультант Отдела Корпоративных расследований, Control Risks

## РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРОЦЕССОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК, ВЫРАБОТАННЫЕ БИЗНЕСОМ

<b>Рабочая группа промышленных компаний: первые результаты и выводы</b> .....	<b>22</b>
-------------------------------------------------------------------------------	-----------

**Е.В. Абрамова**, руководитель программы «Совершенствование стандартов ведения бизнеса» филиала Международного форума лидеров бизнеса в России

<b>Заключение Рабочей группы промышленных компаний (Industrial Companies Working Group) по проекту ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (МЭР РФ)</b> .....	<b>28</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

<b>Основные проблемы при проведении государственных закупок в России</b> .....	<b>36</b>
--------------------------------------------------------------------------------	-----------

<b>Предложения Рабочей группы промышленных компаний по развитию структуры органов, процессов и процедур для повышения эффективности государственных закупок в г. Москве</b> .....	<b>39</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

<b>О позиции Комитета РСПП по развитию конкуренции по проекту Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»</b> .....	<b>46</b>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

## ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА КОМПАНИЙ В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК

<b>«Сименс»: основа долгосрочных отношений с поставщиком — взаимное уважение принципов</b> .....	<b>54</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

### ТНК-ВР

<b>Здоровая конкуренция обеспечивает стабильное развитие рынка товаров и услуг для ТЭК</b> .....	<b>59</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

**О.В. Малышкина**, вице-президент по управлению системой снабжения Бизнес-направления «Разведка и добыча»

# ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

## О ВАЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Совершенно очевидно, что с проблемой неэффективного проведения государственных закупок сталкиваются не только в России, но и во многих других странах мира. И коррупционная составляющая не является единственной причиной этой проблемы. Она возникает и в связи с несовершенством процедур проведения государственных закупок, и из-за недостатков законодательной базы, регулирующей данный процесс.

Ряд проблем возникает при взаимодействии государственных органов и контрагентов, так как в сфере размещения государственного заказа имеются организации, целью которых не всегда является добросовестное выполнение заключенного государственного контракта.

В настоящее время мы находимся в стадии серьезного обновления всей системы закупок, движения к контрактной системе. Эта работа ведется на федеральном уровне с привлечением регионов, бизнес-сообщества, общественности.



**Андрей Владимирович Шаронов, заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики**

Правительство Москвы уделяет этой сфере серьезное внимание, поскольку рынок государственных закупок Москвы огромен — более 600 млрд рублей или 20 млрд долларов США в год.

В целях совершенствования системы закупок Правительство Москвы совместно с Международным форумом лидеров бизнеса организовало работу по следующим направлениям:

1. Подготовка рекомендаций, направленных на совершенствование процесса проведения государственных закупок, в том числе нормативной базы и типовых госконтрактов.
2. Выработка мер, направленных на снижение коррупционных рисков.
3. Привлечение представителей IBLF как экспертов, способных оценить обоснованность и прозрачность технических требований по крупным госзакупкам.
4. Прямое участие в конкурсах и аукционах иностранных производителей.
5. Формирование предложений по применению в Москве лучших практик организации закупок, сложившихся как в корпоративном секторе, так и в ведущих европейских столицах.

Таким образом, механизмы и нововведения, которые мы создадим совместными усилиями, смогут быть применимы не только в Москве, но и в других регионах России.

## МЕЖСЕКТОРНОЕ ПАРТНЕРСТВО И КОЛЛЕКТИВНЫЕ ДЕЙСТВИЯ — ПОДХОД К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Государственные закупки являются одним из ключевых процессов, который фактически отражает и обеспечивает качество отношений государства, общества и бизнеса.

Государственные органы в процессе закупок представляют интересы общества и призваны максимально эффективно распоряжаться бюджетными средствами, обеспечивая высокий уровень качества жизни населения. Общество, являющееся конечным потребителем услуг и товаров, закупаемых государством, заинтересовано в получении качественных продуктов, высоком уровне обслуживания и комфортных условиях жизни. Бизнес, производя товары и услуги, безусловно, мотивирован продавать их государству и обществу как конечному потребителю. Такой ситуация должна быть в идеальном случае. Но в России система отношений в процессе государственных закупок требует серьезного совершенствования.

Сегодня крупные производители зачастую отказываются от прямого участия в государственных закупках, прибегая к услугам посредников. Так бизнес снижает свои репутационные и финансовые риски, возникающие в условиях нецивилизованной конкурентной среды с ее непрозрачными принципами, отсутствием четких и комфортных для бизнеса правил и процедур. Посредники увеличивают стоимость товаров и услуг, а также не всегда могут гарантировать их должное качество и скорость поставки. Неудивительно, что государственные органы не удовлетворены неэффективной тратой денежных средств, несоизмеримой с получаемыми результатами. Страдает и потребитель, не удовлетворенный низким уровнем качества жизни.

Необходимость совершенствования системы государственных закупок сегодня назрела, заинтересованные стороны — государственные органы, бизнес и общество — осознают эту потребность, и процесс изменений уже запущен. Идет активная работа над проектом Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг».

Однако для решения такой комплексной задачи необходима не только политическая воля. Нужен системный подход, позволяющий учесть все факторы, влияющие на процесс государственных за-

купок. Реализовать такой подход позволяет межсекторное партнерство, обеспечивающее целенаправленные совместные усилия представителей заинтересованных сторон. Именно такое партнерство и сформировано в рамках Рабочей группы промышленных компаний — инициативы Международного форума лидеров бизнеса, реализуемой совместно с Правительством Москвы.

Опыт работы партнерства был представлен мною и получил высокую международную оценку на двух мероприятиях конференции ООН по устойчивому развитию Рио+20 в июне 2012 г. «Будущее, которого мы хотим»: сначала на секции «Устойчивое и целостное развитие: от организационных изменений к коллективным действиям» Корпоративного форума по устойчивому развитию Рио+20; затем на 10-м заседании Рабочей группы Сети глобального договора ООН по борьбе с коррупцией.

Надеюсь, совместными действиями нам удастся повысить эффективность процесса государственных закупок в Москве и отразить этот практический опыт в новом федеральном законодательстве.



**Борис Николаевич Ткаченко, руководитель филиала Международного форума лидеров бизнеса в России**

# ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВ

Сегодня в государственном секторе по всему миру происходят беспрецедентные по темпам изменения. В результате эти организации в срочном порядке переоценивают модели своей работы и начинают осваивать рыночные стратегии, которые помогают не только выдерживать напор рыночных сил, но и извлекать из этого выгоду.

Важность роли закупочной деятельности совершенно очевидна: она помогает государственно-му сектору достигать своих целей и быть готовым к неожиданностям в будущем. Это, в частности, диктует необходимость добиваться снижения базовой стоимости приобретаемых товаров и услуг. Однако закупочная функция имеет и стратегические возможности для дальнейшего усовершенствования.



**Клэр Пирсон, старший советник Практики  
управленческого консультирования органи-  
заций государственного сектора КПМГ**

Работая с отделами закупок во всем мире, специалисты фирм сети КПМГ выделили несколько наиболее успешных организаций из этой сферы, которые, коренным образом изменив взаимодействие со своими внутренними партнерами, добились успехов и в итоге стали играть ведущую роль в стимулировании роста и снижении затрат в организации в целом. Но что именно означает «зрелость» системы закупок в масштабах деятельности государственного сектора и, в частности, органов местного самоуправления? Каким образом система закупок способствует повышению эффективности работы помимо традиционных мер по снижению затрат? И чему могут научиться менее опытные организации у своих более продвинутых коллег?

Чтобы точнее оценить зрелость системы закупок в той или иной организации, сеть фирм КПМГ в сотрудничестве с журналом CPO Agenda (журнал для руководителей служб закупок) провели обзор работы 585 служб закупок по всему миру. Мы обнаружили, что существует большой разрыв между текущим состоянием службы закупок и тем, какой она могла бы быть. Чтобы увеличить спектр возможностей государственного сектора, мы считаем, что прежде всего нужно изучить опыт работы бюджетного и частного секторов.

Наше исследование, в частности, выделило пять ключевых областей, в которых служба закупок могла бы повысить эффективность работы ради общего успеха своей организации:

- **Тесное партнерское взаимодействие внутри организации.** Службе закупок, которая намеревается занять достойное место в структуре организации, нужно приложить максимум усилий по координации работы со всеми ключевыми заинтересованными лицами. Чтобы стать полноправным стратегическим партнером, следует полностью понимать операционную деятельность организации. В свою очередь, это означает необходимость уча-



ствовать в формировании показателей стоимости на более высоких уровнях управления и добиться того, чтобы служба закупок участвовала в процессе принятия решения на более ранних этапах и могла продемонстрировать, что это существенно повышает эффективность работы на всех уровнях принятия решений.

- **Больше, чем просто снижение затрат.** Снижение затрат на контракты по поставкам всегда будет оставаться главной задачей службы закупок. Но многие организации, особенно в местных правительствах и государственных организациях здравоохранения начинают бороться за повышение внимания к проблеме соотношения затрат и рисков, а также за проникновение в такие ключевые сферы, как категорийный менеджмент и даже дальше — в сферу управления спросом и взаимоотношениями с поставщиками. В ЕС после принятия Директивы по государственным закупкам отделы закупок местных правительств стали больше концентрироваться на проблемах управления рисками и соблюдения нормативов, чем на затратах. Вместо этого они добиваются соблюдения необходимых стандартов и норм и заключения наиболее выгодной сделки. При относительно низких уровнях затрат, допустимых в контрактах и находящихся под оперативным управлением многих секторов, для служб закупок остается большой выбор возможностей пойти дальше обычного снижения затрат и сделать свою организацию более привлекательной со стратегической точки зрения.
- **Создавать оптимальные модели функционирования.** Несмотря на то, что в большинстве закупочных организаций уже принята более централизованная модель работы, многие из них все еще неспособны с ее помощью формировать стратегические преимущества для своих предприятий и организаций госсектора. Центральная служба закупок организации зачастую не влияет на величину расходов, связанных с непосредственным обслуживанием клиентов. Можно ожидать, что начальники отделов закупок и директора по снабжению будут вынуждены все чаще пересматривать модели работы, чтобы достигать максимальных результатов, поддерживая при этом жизнеспособную централизованную си-

стему, которая будет повышать эффективность работы всей организации при снижении операционных затрат системы закупок в целом.

- **Расстановка приоритетов при оценке рисков в цепочке поставок.** Учитывая события последних пяти лет (финансовый кризис, стихийные бедствия и массовое невыполнение обязательств поставщиками — примеры лишь некоторых из них), наше исследование фиксирует тревожный недостаток внимания к рискам, связанным с поставщиками. Службам закупок необходимо активно внедрять рассмотрение рисков, связанных с цепочкой поставок, в повестку анализа бизнеса в целом, чтобы уберечь его от неопределенности и неизбежной «турбулентности» будущих периодов. Это особенно касается местных правительств и крупных мегаполисов, поскольку их руководители часто стремятся стимулировать развитие местного бизнеса, побуждая городские советы заключать контракты с мелкими местными поставщиками и не учитывая, в какой точке цепи поставок добавляется стоимость. Нет смысла требовать, чтобы использовался местный поставщик канцтоваров, когда их массово производят по всему миру. Разумнее сосредоточить внимание на местных услугах, которые требуют больших трудозатрат и где реальная стоимость создается в конце цепочки поставок, например, в случае ухода за пожилыми людьми на дому, когда им не нужно самим добираться за помощью.
- **Максимально использовать преимущества систем и технологий.** Несмотря на то, что технологии и бизнес-системы организации поставок развиваются весьма быстрыми темпами, многие отделы закупок не могут — а, вероятно, и не хотят — в максимальной степени использовать новые возможности. Во многих случаях ситуация еще тревожнее: инвестиции осуществлены, а службы закупок все еще не осознали их ценность. В частности, бизнес будет требовать от системы закупок большей эффективности применяемых механизмов и технологий для обеспечения прозрачности процессов, связанных с управленческой информацией и аналитическими данными.

Если исходить из результатов исследования, то становится ясно, что службы закупок имеют огромные возможности наращивать эффективность и привлекательность своих организаций. Но это означает, что нужно менять текущее положение дел и активно работать над усовершенствованием, расширением возможностей и улучшением репутации закупочной функции во всех аспектах.

Отчасти это потребует от начальников отделов закупок и директоров по снабжению четко формулировать, какие ощутимые выгоды принесет включение закупочной функции в планирование бизнеса и принятие решений, касающихся всей организации. Это также означает правильное понимание сущности работ: регулирование расходов с помощью контрактов, проверки, контроль хода выполнения договоров, сокращение затрат и эффективность использования систем и технологий.

Результаты просто поражают. Городские советы, имеющие опытную службу закупок, могут похвастаться более низкими темпами роста затрат, большей гибкостью при ведении дел и способностью реагировать на меняющуюся политическую ситуацию, расширением рыночного потенциала и — как следствие — значительным конкурентным преимуществом перед аналогичными организациями. Опыт службы закупки дает возможность легче проводить прозрачные коммерческие сделки, а опыт городских советов позволяет в конечном итоге предлагать на возмездной основе другим организациям некоторые услуги, реализуемые силами своих внутренних служб. Подразделения, которые не достигают соответствующего уровня зрелости, по-прежнему остаются в положении тех, кто просто рассматривает и заключает контракты, выполняет техническую роль «принимаящих заказы» вместо того, чтобы стать стратегическим лидером. А ведь это именно то, к чему они вполне могут — и должны — стремиться.

Теперь дело за начальниками отделов закупок и директорами по снабжению — смогут ли они изменить существующее положение дел и занять подобающее место? Мы проанализировали и сформулировали те качества, которые должны проявить лучшие местные советы разных стран в предстоящее десятилетие.

### Главные особенности стратегически мыслящих местных советов

Для того чтобы городской/региональный совет был ответственным перед обществом, что в свою очередь предполагает прозрачность и подотчетность действий, ему необходимо:

- иметь в своем составе профессиональных политических лидеров, высококвалифицированных членов совета и исполнительный орган, отвечающий за последствия (а не просто за количественные показатели) своих действий<sup>1</sup> и финансовый контроль;
- обеспечить реальную подотчетность руководителя отдела платных услуг (исполнительного директора или аналогичного ему лица) и команды исполнительного органа;
- формулировать коммерческий бизнес-план совета и использовать новую модель работы для его выполнения;
- ограничить самостоятельность подразделений в общей деятельности совета;
- установить жесткий контроль над финансами городского совета в духе совета акционеров (жителей можно рассматривать в качестве акционеров, рассчитывающих на максимальный доход);
- резко повысить производительность и качество работы персонала и поставщиков;
- объективно оценивать возможные последствия для граждан и населения и не придавать значения тому, какому сектору экономики поручается предоставление услуг;
- внедрить систему оплаты по результатам за

<sup>1</sup> Традиционно советы определяют, что исходные данные и условия для услуг являются либо очевидными, либо предоставляются поставщиками. Такой подход необходимо пересмотреть на этапе от получения исходных данных (например, обеспечить уход за несовершеннолетним и его безопасность) до достижения результата (несовершеннолетний, получающий эту услугу, будет регулярно ходить в школу), а также учитывать реальную отдачу (несовершеннолетний будет иметь постоянное место получения патронажной помощи и качественного образования в результате тех условий, которые вы ему предоставляете).



любые услуги, на которые выделяются средства в цепочке поставок;

- активно делегировать контрольные функции, в том числе местным сообществам, рассматривая это как важнейший тактический прием обеспечения наилучших результатов для клиентов и граждан.

### Необходимые меры

Для оптимизации достигнутых результатов, по нашему мнению, местным советам необходимо предпринять следующие действия:

- внедрить в местное самоуправление новые технологии, которые повлияют на характер предоставления всех услуг в регионе;
- обеспечить гораздо более высокое качество потребительских услуг, за которые исполнители должны будут нести ответственность перед местными жителями и затраты на которые будут прозрачными и понятными;
- добиваться повышения благосостояния и процветания местных жителей путем посредничества в обеспечении более качественных социальных, экономических и экологических результатов предоставляемых услуг;
- существенно снизить затраты, эффективнее применяя новые технологии в партнерских взаимоотношениях;
- проявлять больше энтузиазма в достижении лучших результатов для местных жителей и меньше интересоваться тем, кто именно предоставляет услуги;
- более четко формулировать основные цели и полностью отказываться от тех видов деятельности, которые не ведут непосредственно к достижению этих целей;
- добиваться существенных изменений в этике и поведении, в первую очередь для того, чтобы обеспечить подход «совета как единого целого» и хороший темп работы.

### Политическая организация

Местное правительство — это по определению политический орган, который должен:

- выражать мнения местных жителей и пред-

ставлять и продвигать желания и потребности местных сообществ;

- руководствоваться в своих решениях принципами демократии и законности;
- правильно распределять и нормировать ресурсы;
- вести посредническую деятельность от имени жителей при приобретении услуг, гарантирующих качественные результаты; защищать население; предоставлять гражданам более широкие возможности и повышать их качество;
- формировать окружающую среду — представлять перспективу развития территории и координировать действия/оказывать влияние на заинтересованных лиц из государственного, частного, а также некоммерческого секторов для повышения благосостояния общества;
- добиваться того, чтобы общество было заинтересовано в том, чтобы играть главную роль в развитии и сохранении местного сообщества.

Закупочная деятельность в местных правительствах должна быть направлена на выполнение тех целей, которые политики ставят в рамках вышеописанных задач.

### Выводы

В будущем местные советы должны будут использовать составленный бизнес-план и разработанную модель функционирования для того, чтобы действительно научиться понимать структуру базовой стоимости предлагаемых услуг, движение денежных средств и факторы, определяющие затраты на предоставление бесплатных услуг для общества, а также осуществлять строгий контроль над собственными операциями. Им придется постоянно фокусировать внимание на основной деятельности своей организации и пользоваться любой возможностью, чтобы не тратить свое время и силы на альтернативные источники обеспечения непрофильных видов деятельности. Отдача от закупочной деятельности должна будет соответствовать потребностям, запросам и выбору местных жителей.

# РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

## ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В Г. МОСКВЕ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАДАЧИ ПО ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ



**Эдуард Валерьевич Мухтаров, заместитель  
руководителя Департамента г. Москвы по  
конкурентной политике (Тендерный комитет)**



**Василий Николаевич Жуков, начальник Пра-  
вового отдела Департамента г. Москвы по  
конкурентной политике (Тендерный комитет)**

Проблематика госзакупок сегодня находится под пристальным вниманием государства, СМИ, общественности, российского и зарубежного (в связи с решением России о вступлении в ВТО) бизнес-сообщества. Многие отмечают сложность и зарегламентированность законодательства, акцент на цену при выборе победителя, отсутствие целостной системы контроля за всеми стадиями закупок, имеющиеся коррупционные риски, а также факты недобросовестных действий как со стороны заказчиков, так и со стороны контрагентов.

**Имеющиеся риски** в сфере госзакупок возможно разделить на четыре источника возникновения:

- **заказчики** — некачественное планирование, формирование документации под конкретного поставщика, необоснованные требования к закупаемой продукции (услугам), некачественное установление стартовых цен, действия по снижению доступа к открытой информации, низкая контрактная дисциплина;
- **комиссии** — необоснованные действия по рассмотрению и выбору победителя;
- **электронная торговая площадка (ЭТП)** — технические сбои, разглашение сведений об участниках аукциона, блокирование доступа участникам;
- **поставщики** (исполнители, подрядчики) — предоставление недостоверных сведений и документов, недобросовестная конкуренция, сговор (как с другими претендентами, так и с заказчиком), некачественное исполнение контракта и др.

Нельзя не отметить риск сговора и между самими участниками процесса (в различных комбинациях).

В настоящее время в целях минимизации, в том числе указанных рисков, идет работа над законодательством о Федеральной контрактной системе (МЭР и ФАС), соответствующий законопроект внесен 7 мая 2012 г. в Государственную

Думу Российской Федерации. Однако он не до конца решает имеющиеся проблемы, в том числе, в нем не предусмотрены механизмы:

1. Повышения эффективности информирования о потребностях (из размещаемых планов-графиков не всегда ясно, что точно надо делать, поставлять).
2. Создания прозрачной системы ценообразования и эффективной системы контроля за формированием стартовых цен.
3. Пресечения предельной (избыточной) детализации технических заданий.
4. Сокращения количества торгов с единственным участником.
5. Прямого участия производителей (в том числе иностранных) в торгах.
6. Внедрения в сферу государственного заказа понятия «деловая репутация организации» (взамен используемой в настоящее время «квалификации»).

Тендерным комитетом совместно с Международным форумом лидеров бизнеса (IBLF) подготовлены предложения по доработке законопроекта. В рамках предоставленных полномочий субъекту РФ в Москве ведется постоянная работа по совершенствованию механизмов размещения заказов.

Так, в целях повышения эффективности размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд г. Москвы и нужд бюджетных учреждений г. Москвы Правительством Москвы в феврале 2012 г. принят ряд распорядительных документов, регулирующих порядок размещения госзаказа. В частности принято постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП «О системе закупок г. Москвы», устанавливающее основы планирования и размещения заказа, требования к условиям исполнения контрактов и ведения претензионной работы.

В целях дополнительного контроля в Москве указанным постановлением предусмотрено обязательное межведомственное согласование крупных закупок:

1. С начальной (максимальной) ценой более 1 млрд рублей — у Мэра Москвы (с участием Департамента экономической политики

и развития города Москвы, Тендерного комитета, Главного контрольного управления и Московского УФАС России).

2. От 100 млн рублей до 1 млрд рублей — Межведомственной рабочей группой (с участием Департамента экономической политики и развития г. Москвы, Тендерного комитета, Главного контрольного управления и Московского УФАС России).
3. От 3 млн рублей до 100 млн рублей — рабочей группой главного распорядителя бюджетных средств по проверке обоснованности заявленных потребностей.

В дополнение к постановлению от 24.02.2012 г. № 67-ПП, Правительством Москвы принято постановление от 27 февраля 2012 г. № 68-ПП «Об утверждении порядка формирования начальной (максимальной) цены государственных контрактов и гражданско-правовых договоров при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджета г. Москвы».

Этим документом помимо способов расчета начальной (максимальной) цены контракта установлена обязанность заказчиков, в случае если сформированная начальная (максимальная) цена контракта равна либо превышает 50 млн рублей, получить заключение независимой экспертной организации о проверке достоверности определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Эффективность принимаемых Правительством Москвы мер подтверждается положительной динамикой размещения заказа. За первые пять месяцев 2012 г. заказчиками Москвы проведено торгов на сумму **255 млрд рублей** (на средства предусмотренные бюджетом 2012 г.). Это **70%** от запланированных расходов на текущий год и почти в два раза больше, чем за все первое полугодие 2011 г. Все показатели, характеризующие конкурентность закупок, имеют **позитивную тенденцию**:

- среднее количество поданных заявок — 4,8 (в 2011 г. — 3,4);
- среднее количество допущенных участников — 2,7 (2,3);
- доля торгов «с единственным поставщиком» — 22,6% (31,2%).

Для заказчиков города Москвы установлены следующие индикаторы на конец 2012 г.:

Показатели	Допустимый уровень	Целевой уровень	Оптимистический уровень
Среднее количество допущенных участников	3	4	5
Доля закупок с единственным поставщиком	20	15	10

Основной объем заказа в настоящее время размещается путем проведения аукционов в электронной форме, в связи с чем значительно возрастает роль операторов электронных площадок, на которых проводятся аукционы. Департаментом г. Москвы по конкурентной политике совместно с электронными торговыми площадками рассмотрены и одобрены подходы к оценке деятельности площадок в части обеспечения эффективности и конкурентности процедур, проводимых заказчиками Москвы.

Тендерным комитетом планируется внедрить систему рейтингования электронных торговых площадок с возможностью перевода определенной части закупок на «лучшие» площадки для достижения большей эффективности и отказа от сотрудничества с «худшими» площадками.

Стоит отметить, что эффективно выстроенная система госзакупок — это важнейший фактор устойчивого экономического роста в стране, и немаловажную роль здесь играют закупки госкомпаний, деятельность которых регулируется

положениями Федерального закона №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В рамках сопровождения реализации положений №223-ФЗ проведен выборочный мониторинг исполнения требований закона, по результатам которого выявлена неудовлетворительная работа юридических лиц, попадающих под его действие. В связи с этим силами Тендерного комитета и Департамента имущества г. Москвы планируется обеспечить методическое обеспечение закупочной деятельности ГУП в части разработки и внедрения типовых документов, используемых при закупках в рамках №223-ФЗ, а также сформировать систему отчетности о закупках.

Кроме того, в целях решения имеющихся проблемных вопросов совместно с бизнес-сообществом — Международным форумом лидеров бизнеса (IBLF) и промышленными компаниями (Industrial Companies Working Group) Департаментом г. Москвы по конкурентной политике ведется работа по:

- исследованию и анализу опыта проведения тендеров крупными корпорациями с целью выявить механизмы и схемы защиты от коррупционных рисков, применяемые бизнесом;
- исследованию существующих процедур и организации процесса проведения тендеров на получение госзаказа в г. Москве с целью обнаружения слабых мест, допускающих возможность недобросовестного поведения обеих сторон.

Активная работа по повышению эффективности и прозрачности закупок в г. Москве будет продолжена.

## СВОБОДНАЯ КОНКУРЕНЦИЯ ВЫГОДНА ВСЕМ

Вне зависимости от обстоятельств, ставших тому причиной, недостаток конкуренции неизменно приводит к:

- Отсутствию стимулов для инвестиций в научные разработки (НИОКР)
- Отсутствию практической необходимости в инновациях и оптимизации производства (включая повышение эффективности затрат)

Все мы — потребители, компании и государство — должны отдавать себе в этом отчет. Честная конкуренция выгодна как производителям и поставщикам услуг, так и потребителям.

Для потребителей честная конкуренция означает:

- Более низкие цены
- Более высокое качество товаров и услуг
- Большой выбор
- Больше инновационных технологий

Конкуренция для производителей и поставщиков услуг — это:

- Справедливое вознаграждение и прибыль
- Возможность выхода на рынок новых игроков
- Мотивация инвестировать в научные разработки и инновации

Двумя общепризнанными системами законодательного регулирования конкуренции считаются антитрестовое законодательство США и антимонопольное законодательство Европейского Союза. Национальные и региональные антимонопольные органы во всем мире сегодня объединяются в международные альянсы по контролю за соблюдением законодательства, направленного на развитие конкуренции. В России, как и во всем мире, принципы добросовестной конкуренции закреплены законодательно. Традиционно классический антимонопольный (или антитрестовый) закон содержит три основных составляющих:

- Запрет соглашений или практик, ограничивающих свободную торговлю или конкуренцию между коммерческими предприятиями. В особенности это касается угроз свободной торговле, которые создаются картельными сговорами.
- Запрет компаниям, доминирующим на рынке, на злоупотребление своим исключительным или даже монопольным положением и на использование ими практик, направленных

на искусственное ограничение конкуренции.

- Контроль процессов слияния и поглощения крупных корпораций, включая, в некоторых случаях, и создание совместных предприятий. Сделки, угрожающие развитию конкуренции, могут быть заблокированы целиком.

Тем не менее формы конкуренции варьируются в зависимости от отрасли экономики, и их изучение требует понимания специфики индустрии или рынка. Механизм установления факта несправедливой конкуренции может быть зыбким, особенно если каждая из вовлеченных сторон настаивает на своей собственной интерпретации событий. Википедия полагает, что бывает достаточно сложно определить, что значит «конкуренция на равных условиях», и установить нарушение этого принципа зачастую возможно только в случае, если одна из сторон сталкивается со значительными искусственными ограничениями. Поэтому зачастую «равные условия» определяются как «равные возможности» или «равные шансы» в конкурентной борьбе.



**Арьян Де Йонгсте, генеральный директор Philips России и СНГ**



### **Принцип соотношения «цена–качество» применим не только к стоимости, но и к качеству, стоимости владения и сроку службы**

Сегодня в России недостаточно развит целостный подход к затратам и выгодам. Это приводит к тому, что слишком часто решения, относящиеся к капитальным затратам, принимаются на основе размера первоначальных инвестиций, а не суммарной стоимости владения. Федеральный закон № 94-ФЗ о государственных закупках не способствует популяризации такого подхода, хотя справедливости ради надо отметить, что само наличие такого закона — огромный шаг вперед.

Эта ситуация особенно заметна в сфере освещения. Первоначальные инвестиции в энергоэффективные, интеллектуальные, высококачественные световые решения на наших улицах, в офисах или домах зачастую превышают расходы на традиционные энергозатратные системы освещения. Таким образом, кажущаяся открытой для ценовой конкуренции среда может привести к неверным решениям на уровне целого государства.

Учитывая обширные российские территории, значительные производственные мощности и большое число домохозяйств, требующих освещения, несложно представить экономический ущерб от неэффективного законодательства в области государственных закупок. Этому способствует и традиция планирования федеральных, региональных или муниципальных бюджетов всего на один год. Во многих случаях люди, принимающие решения, отчитываются за энергоэффективную экономику региона за 12 месяцев и никак не дольше.

Суммарная стоимость владения в течение полного жизненного цикла (включая первоначальные капиталовложения, потребление электроэнергии и обслуживание) у традиционных световых технологий значительно выше энергоэффективных решений, хотя первоначальные капиталовложения ниже. Не все осознают, что с финансовой точки зрения намного мудрее приобрести энергоэффективную лампу за 5 евро, чем аналогичную лампу накаливания за 1 евро. В течение жиз-

ненного цикла энергоэффективной лампы в России экономия на электроэнергии и замене оборудования полностью окупит ее более высокую первоначальную стоимость, а в Европе покупка окажется еще более выгодной из-за высоких тарифов на электроэнергию. Однако страна продолжает покупать лампы накаливания как для личного использования, так и в производственных целях.

### **Ценность инноваций можно понять только в контексте их применения, для чего требуется опыт и экспертиза**

Сегодня наше общество столкнулось с серьезными экологическими, социальными и экономическими вызовами. Мы потребляем слишком много энергии и производим при этом слишком много выбросов загрязняющих веществ. Качество здравоохранения снижается, в то время как его стоимость грозит выйти из-под контроля. Деловой климат многих развитых стран становится все более неблагоприятным, а дефицит государственного бюджета доходит до опасных пределов. Как в условиях сложной финансовой ситуации инновации могут помочь справиться с этими вызовами и какой ценой? Как они смогут стать конкурентоспособными по сравнению с имеющимися технологиями, и смогут ли оценить эту конкурентоспособность люди, принимающие решения как в области потребительских, так и профессиональных/государственных закупок?

**Представьте, что за счет сокращения потребления электроэнергии в мире было сэкономлено 128 млрд евро, что привело к сокращению выбросов в атмосферу углекислого газа на целых 670 млн метрических тонн.**

**Представьте, что в одной только Германии на лечении острых болей в груди удалось сэкономить 500 млн евро в год, при этом качество ухода за больными улучшилось.**



**Представьте, что за один год в США было сэкономлено 8 млрд долларов за счет предотвращения повторной госпитализации людей, страдающих хроническими сердечно-сосудистыми заболеваниями, а пациенты получили возможность оставаться в привычной уютной атмосфере своих домов.**

**Представьте, что в России, благодаря в том числе ранней диагностике рака, только в прошлом году было предотвращено 13% всех смертей.**

В электроэнергетике сокращение расходов и снижение выбросов углекислого газа может быть достигнуто за счет повсеместного перехода на энергоэффективное освещение — на продукты и решения, которые уже сегодня представлены на рынке. Около 19% производимого в мире электричества тратится на освещение и порядка 70% всего существующего осветительного оборудования не соответствует нынешним стандартам энергоэффективности. На сегодняшний день инновационные технологии, включая светодиодные, могут сократить энергопотребление на 40%. Ожидается, что через несколько лет потенциал энергосбережения для отдельных проектов вырастет до 90%!

Фактически экономия будет равносильна отключению 642 электростанций или, по меньшей мере, половины ядерных мощностей всей планеты! При этом высококачественные интеллектуальные световые решения смогут улучшить самочувствие людей, повысить продуктивность работы и обеспечить чувство безопасности на улицах города.

Сложно переоценить важность повышения качества лечения пациентов с хроническими заболеваниями в сочетании с одновременным сокращением затрат. Наше общество стареет, и, по оценкам экспертов, к 2050 г. 50% населения развитых стран будет страдать от рака, диабета, легочных и сердечно-сосудистых заболеваний. Хронические заболевания уже стали самой рас-

пространенной причиной смерти в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой, включая Россию, Индию и Китай. Очевидно, что мы нуждаемся в творческих инновационных решениях, которые позволят нам сохранить контроль над расходами на здравоохранение.

Боле того, дефицит квалифицированных медицинских специалистов — медсестер, врачей и технического персонала — представляет огромную проблему для всех развивающихся рынков, и может серьезно затруднить их дальнейшее развитие. В Индии нехватка врачей составляет уже около 50%. Всего 20 тыс. китайских физиотерапевтов ежегодно вынуждены брать на себя обслуживание двух миллионов новых пациентов, перенесших инсульт. На многих развивающихся рынках дефицит специалистов усугубляется эмиграцией квалифицированных медработников в развитые страны. В России, где показатель количества врачей на душу населения является одним из самых высоких в мире, ощущается крайний дефицит младшего медицинского персонала, включая медсестер и санитаров, а также острая нехватка квалифицированных врачей в отдаленных сельских районах.

Представление о том, что новые технологии повысят расходы на сектор здравоохранения, является ошибочным. В реальности расходы на приобретение медицинского оборудования составляют менее 2% от общего бюджета здравоохранения. Крупнейшая статья расходов в здравоохранении — это затраты на содержание персонала: на них приходится более 70% бюджета. Именно технологические инновации позволят ограничить расходы, сократить растущий дефицит кадров и в то же время повысить качество медицинских услуг.

### **Правильное решение для правильного применения**

Финансовые вложения, необходимые для улучшения нынешней ситуации в сферах энергетики и здравоохранения, скромны по сравнению с потенциальной экономией. Отдача от инвестиций очень высока, срок окупаемости корот-

кий. С точки зрения заботы об обществе в целом, эти инвестиции не требуют долгих раздумий. Мы можем сократить расходы, снизить уровень загрязнения окружающей среды и зависимость от энергоносителей, и даже улучшить здоровье.

Более того, при ограниченности, а то и дефиците бюджетных средств, мы должны обратить особое внимание на внедрение инноваций, которые позволят уменьшить счета за городское освещение или снизить затраты на здравоохранение. Такие инвестиции являются фактически самокупаемыми и дают возможность существенно сократить общую стоимость владения, а значит — и расходы.

Город, который в год тратит 50 млн евро на электричество — в основном на уличное освещение — может легко снизить эти расходы до 20 млн евро и в то же время улучшить качество уличного освещения благодаря переходу на интеллектуальные энергоэффективные решения. Новые системы освещения также снизят потребность в обслуживающем персонале, которого и сейчас часто не хватает, в пять–десять раз. Кроме того, современное освещение приносит и дополнительные выгоды — сокращение расходов на кондиционирование (светодиодная система освещения вырабатывает намного меньше тепла), экономия на строительстве и поддержке мощных высоковольтных сетей и снижение эксплуатационных издержек. Современные источники света будут просты в обслуживании на протяжении всего своего более чем двадцатилетнего жизненного цикла — по сравнению

с трехлетним сроком службы решений, используемых в настоящее время.

В здравоохранении увеличение эффективности и оперативности лечения отражается не только на снижении прямых расходов на систему здравоохранения. Экономический ущерб от хронических заболеваний — в основном убытки от потери производительности — в четыре (!) раза превышает прямые расходы на здравоохранение.

Но если выгода от инвестиций в инновационные решения так очевидна, то почему же мы так мало используем их потенциал? Почему мы не позволяем им вывести нас из кризиса? Почему мы так медленно идем по пути эволюции, при этом призывая к революционным решениям, которые должны помочь нам преодолеть экологические, социальные и финансовые проблемы, с которыми мы столкнулись? Какие барьеры удерживают нас, и как нам их преодолеть?

Ответ на эти вопросы — и наша главная задача — состоит в создании в России экономико-правовой среды, которая будет основана на простых аргументах долгосрочной экономической целесообразности. Целостный подход в области государственных закупок означает необходимость поддержки продуманной законодательной экосистемы, благоприятной для конкуренции и развития инноваций. Благодаря своей огромной покупательской способности государство способно создать стимулирующий спрос на инновационные продукты и услуги. Ведь успех большинства инноваций полностью зависит от наличия ключевого «стартового заказчика».



## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ: ВЗГЛЯД БИЗНЕСА

Компания Johnson & Johnson реализует на российском рынке товары для профессиональной медицины с 1991 г. Структура здравоохранения в России такова, что основным покупателем медицинских изделий и оборудования было и остается государство. Бизнес в здравоохранении реализуется по модели b2g, четыре пятых всего финансирования в том или ином виде обеспечивается через государственный бюджет.

Из всех индустрий, в основе которых лежит взаимодействие бизнеса и государства, роль последнего наиболее важна именно в индустрии здравоохранения. Его регуляторная функция постепенно растет не только в России, но и в странах с сильным частным сектором медицинских услуг. И это, без сомнения, позитивная тенденция, принимая во внимание то, что эффективно функционирующая система здравоохранения вносит значительный вклад в уровень экономического развития государства.

В последние годы постепенная бюрократизация российского здравоохранения прослеживается и на примере процесса организации размещения государственного заказа. Регуляторы рынка стремятся повысить эффективность расходования бюджетных средств лечебными учреждениями и стимулировать конкуренцию на рынке госзаказа. Медицинские специалисты лечебного учреждения в своей ежедневной работе выполняют другую, возможно, главную задачу государства — обеспечение прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41 Конституции Российской Федерации). Именно они являются «внутренними заказчиками» отдельно взятого учреждения здравоохранения, закупающего медицинские изделия и оборудование за счет бюджетных средств.

Система здравоохранения в рамках одного отдельно взятого учреждения должна быть нацелена на оказание безопасной и эффективной медицинской помощи и защиту прав пациентов, для чего администрация учреждения или контролирующие органы при проведении закупок должны принимать решение с учетом мнения своих медицинских специалистов.

Безусловно, справедливо мнение, что задача врача — заниматься лечением пациента, а не закупками. В то же время лишение врача материалов и оборудования, необходимых ему для работы, неизбежно оставляет у него ощущение неудовлетворенности результатом проведенного лечения, развивает страх обвинения в медицинской небрежности. Порой это становится причиной ухода медицинских специалистов из государственных учреждений и даже из профессии.

Врач, формулируя свою потребность в том или ином медицинском изделии, вынужден разбираться в сложном законодательном регулировании и многочисленной и противоречивой правоприменительной практике, которой оперируют неклинические специалисты медицинского учреждения — юристы, специалисты по закупкам, экономисты. В результате врач, стремящийся вылечить пациента, и неклинический специалист, старающийся соблюсти всевозможные ограничения в процессе закупок, перестают эффективно взаимодействовать.



**Арман Эмильевич Воскерчян, генеральный директор ООО «Джонсон & Джонсон» в России и странах СНГ**

Проиллюстрировать результат такого противоречия поможет простой пример: в нейрохирургическом отделении больницы используется шовный материал для ушивания сосудов головного мозга. Нейрохирург, стремясь снизить риск развития хирургических инфекций, заказывает материал с антибактериальным действием. Из множества антибактериальных веществ, используемых в производстве шовных материалов, есть такие, которые противопоказаны к применению в нейрохирургии, например, хлоргексидин. Отдел закупок больницы не решает ограничить по антибактериальным свойствам материала в документации о торгах, поскольку опасается жалоб со стороны производителей шовного материала, применяющих хлоргексидин. В итоге больница закупает шовный материал, который невозможно применять в нейрохирургии, и использует материал без антибактериального эффекта. Подобные ситуации, к сожалению, не редкость. От них страдает не только пациент, но экономика учреждения, затрачивающего значительные средства на борьбу с хирургическими инфекциями.

Реализуя важнейшие задачи развития здравоохранения и повышения конкурентоспособности государственных медицинских учреждений, необходимо ориентировать регулирование на защиту интересов медицинских специалистов и, в конечном итоге, на защиту здоровья их пациентов. Ведущее мнение «внутреннего заказчика» больницы, подкрепленное мнением экспертов профессиональных медицинских организаций, материалами клинических исследований и медико—экономическими моделями, должно иметь решающее значение на всех этапах размещения заказа, таких как:

- этап планирования потребностей заказчика и формирования требований к закупаемым медицинским изделиям;
- этап проведения торгов, на котором происходит оценка предложенных компаниями-участниками торгов медицинских изделий, их технических и функциональных (потребительских) свойств, безопасности и, что немаловажно, эффективности при применении в медицинской практике;

— этап проверки качества закупленных медицинских изделий и оценка эффективности израсходованных бюджетных средств.

Первоочередными шагами в данном направлении могут стать:

- 1) Рекомендации государственных органов, оощряющие практику закупки медицинских товаров на основе оценки эффективности их применения, используемую в настоящее время отдельными лечебными учреждениями.
- 2) Создание профильных экспертных комиссий, которым клинические специалисты могли бы доверить выработку общих рекомендаций к характеристикам закупаемых медицинских изделий. Экспертное мнение и мнение клинических специалистов лечебного учреждения, подкрепленные материалами клинических исследований, должны выражать единственно правильное мнение о необходимых свойствах медицинского изделия.
- 3) Повышение открытости информации о зарегистрированных медицинских изделиях, их свойствах и эффективности применения в клинической практике. Производители медицинских изделий и их официальные представители, не предоставляющие всю полноту информации о своих товарах по первому требованию лечебного учреждения, скрывающие данные клинических исследований, не должны претендовать на право поставить свою продукцию государственному заказчику. Необходимо выработать меры, которые прекратили бы практику закупки «кота в мешке» путем регламентации процесса подготовки к торгам.

Упорядочить взаимоотношения медицинской индустрии и лечебных учреждений, безусловно, необходимо в кратчайшие сроки. При этом крайне важно, чтобы принятие ключевых решений происходило в процессе открытого диалога государственных регуляторов, профессионального медицинского сообщества и представителей бизнеса, а учет интересов всех участников рынка не умалял главную задачу государства — обеспечение безопасной и эффективной медицинской помощи и защиту прав пациентов.

## РИСКИ БИЗНЕСА ПРИ УЧАСТИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ И СПОСОБЫ ИХ СНИЖЕНИЯ

Иностранные компании, желающие развивать бизнес в России, остро чувствуют увеличивающееся давление международного законодательства, которое требует соблюдения комплекса требований, направленных против коррупции и отмыwania денег. Ведение бизнеса в России, по крайней мере с точки зрения стороннего наблюдателя, связано с серьезными рисками возникновения или участия в коррупционных схемах, инициируемых правительственными чиновниками, пользующимися своим служебным положением, сотрудниками правоохранительных органов или мошенническими действиями партнеров и даже собственных сотрудников компаний.

Международные компании, работающие в России, особенно уязвимы для подобных схем, в частности из-за недостаточного понимания существующего положения вещей. Специализированные консалтинговые компании помогают своим клиентам получить разностороннее представление о репутационных рисках, связанных с конкретными секторами экономики и отдельными представителями бизнеса. Местные мошенники используют определенные схемы в течение некоторого периода времени, и если наши клиенты их распознают, то смогут принять превентивные меры и не будут втянуты в участие в этих схемах.

Многие из мошеннических схем включают использование подставных компаний, называемых в России «однодневками», для сокрытия личности тех, кто получает прибыль от деятельности бизнеса, чаще в связи с уклонением от уплаты налогов, сокрытием связей с государственными чиновниками или заинтересованности сотрудников компании.

Практика использования компаний-однодневок широко распространена при участии как в государственных, так и в корпоративных закупках. Это делается для достижения понятных целей:

- **создать видимость прозрачности.** Например, если условия тендера требуют участия как минимум четырех претендентов, один

реальный участник может прибегнуть к услугам трех компаний-однодневок, чтобы достичь кворума. (Эти действия могут иногда совершаться в сговоре с конкурентами, которые меняются местами для получения заказа.);

- **сговор с чиновником.** Государственные чиновники нередко используют компании-однодневки, скрывая свой собственный интерес в компании-участнике, или для содействия претендентам, которые обещают им долю от будущей прибыли;
- **сокрытие заинтересованности сотрудника компании.** При проведении корпоративного тендера сотрудник компании-заказчика может в личных целях воспользоваться внутренней информацией о потенциальном заказе, к которым другие участники не имеют доступа, и обеспечить получение заказа по самой выгодной цене для компании-однодневки, представляющей его интересы.



**Рози Хоуз, старший консультант  
Отдела Корпоративных расследований,  
Control Risks**



Таким образом, коррупция и мошенничество являются серьезными факторами риска при проведении тендера, хотя в российской практике и есть ключевые индикаторы, по которым мы можем определить наличие рисков, и если проанализировать их в совокупности, то можно составить мнение о том, представляет ли претендент реальную компанию, предлагающую реальные услуги. Эти индикаторы риска перечислены далее и составляют наши рекомендации по «знанию своего клиента».

### **ЭЛЕМЕНТАРНЫЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ТЕНДЕРА В РОССИИ**

#### **Посещение места регистрации компании и ее фактического местонахождения**

Как правило, российские компании-однодневки, как и сотни других компаний, зарегистрированы по массовым адресам. По нашему опыту, адрес массовой регистрации оказывается, в лучшем случае, абонентским почтовым ящиком, а в худшем случае — автобусной станцией, плавательным бассейном или другой постройкой, не имеющей ничего общего с офисом компании. Адрес массовой регистрации также указывает на то, что зарегистрированная по нему компания, скорее всего, не ведет собственной реальной деятельности. Реальная компания должна сообщить деловому партнеру свой действующий, фактический, адрес. Посещение мест по обоим адресам поможет понять существует ли компания в реальности, а не только в регистрационных документах.

В странах с более прозрачной правоохранительной системой такая практика может применяться для сокращения административной работы и достижения более эффективной деятельности, или в целях соблюдения каких-либо требований регистрации компаний. В России же это редкая причина использования адресов массовой регистрации, их использование скорее противоречит требованиям регистрации или служит прикрытием незаконных действий.

#### **Проверка информации об акционерах и руководстве компании**

При регистрации российской компании должны быть указаны паспортные данные руководителя — лица, несущего юридическую ответственность за деятельность компании, а также данные акционеров, или учредителей. Однако наш опыт показывает, что зачастую паспортные данные покупаются у студентов и пенсионеров, нуждающихся в деньгах. Бывают случаи, когда идут в ход украденные паспорта. Представьте себе изумление жертвы карманной кражи, узнающей, что он или она является генеральным директором сотни компаний, многие из которых находятся под следствием в связи с уклонением от уплаты налогов или другими правонарушениями, совершенными под прикрытием их имен. Вообразите также удивление международного инвестора, который вдруг узнает, что его деловой партнер — покойник, прописанный в салоне парикмахерской.

#### **Проверка данных о продолжительности деятельности компании**

Поинтересуйтесь периодом существования и активной деятельности компании. Компании с непродолжительным сроком работы или вообще не известные в каком-либо секторе, или которые не могут доказать совокупный опыт работы своих сотрудников, возможно, никогда и не работали в этой отрасли (если они вообще существуют). Это представляет не только коррупционный риск, но и ставит под угрозу эффективность работы при начале совместной деятельности.

#### **Анализ связей между участниками тендера**

Нет ли очевидной связи между компаниями, подавшими заявки на участие в тендере? Нет ли общего адреса или общих акционеров? Несмотря на то, что это индикатор риска, в правовой среде с менее изощренными мерами отслеживания потенциального мошенничества при проведении закупок претенденты действуют самонадеянно и неаккуратно при подаче мошенниче-



ских заявок, считая, что представители организатора торгов не обратят внимания на очевидные связи между данными заявок, которые обнаружатся при более внимательном изучении.

Сравнение способов подачи документации также может привести к подозрениям. Если заявки от четырех разных компаний выглядят практически одинаково, это может быть знаком того, что они составлены одним и тем же человеком, представляющим все четыре компании.

### **Соответствие числа реальных участников тендера заявленному регламентом**

Ранее мы рассказали, как можно манипулировать кворумом участников, используя компании-однодневки, создавая иллюзию выполнения этого требования. Всегда имейте в виду, что все или несколько претендентов могут находиться в сговоре, преследуя свои личные интересы, раздувая цены, а не предоставляя профессиональные услуги по разумным ценам.

### **Установление разумных сроков при проведении тендера**

Каждый раз необходимо убедиться в том, что период между объявлением заявки и проведением торгов — достаточный и обоснованный. Плохая организация и недостаточное время могут быть лазейкой для создания преференций

для некоторых поставщиков и оправданием непубличности торгов. Это дает свободу для манипуляций процессом госзакупок.

### **Определение цены контракта**

В зависимости от цены и вида услуг, предоставляемых победившим участником, эти рекомендации могут быть расширены (помимо проверки регистрационных документов) за счет включения исследований с привлечением материалов из средств массовой информации, а также обсуждения с источниками, близкими к участникам. При этом надо обращать внимание на то, что не всегда минимальная цена контракта даст возможность реализовать его с тем качеством и на тех условиях, на которые рассчитывает организатор тендера. Признаки демпинга скорее говорят о том, что контракт не будет выполнен или выполнен, но без надлежащего качества.

В рамках одной статьи невозможно перечислить все проблемы, с которыми сталкиваются участники и организаторы тендеров. Безусловно, есть и другие способы и возможности обойти существующее законодательство. Но, надеюсь, таких возможностей будет все меньше с развитием законодательства.

# РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРОЦЕССОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК, ВЫРАБОТАННЫЕ БИЗНЕСОМ

## РАБОЧАЯ ГРУППА ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ: ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

1 февраля 2012 г. на обсуждение членов Международного попечительского совета Международного форума лидеров бизнеса в России впервые была вынесена инициатива создания Рабочей группы промышленных компаний. В рамках ее предлагалось объединить усилия коммерческих компаний, работающих в различных отраслях экономики, некоммерческих организаций и представителей государства для определения направлений и механизмов совершенствования процедур проведения государственных закупок и для повышения прозрачности и улучшения процедур тендеров. Идею поддержали главы крупных международных компаний,



**Елена Владимировна Абрамова, руководитель программы «Совершенствование стандартов ведения бизнеса» филиала Международного форума лидеров бизнеса в России**

представители государства — А.В. Шаронов, заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики, выразил заинтересованность Правительства Москвы в реализации подобной инициативы.

### Направления деятельности

На старте работы Группы бизнес-сообщество обозначило ряд ключевых проблем, возникающих при проведении процедуры госзакупок:

- формирование документации под конкретного поставщика;
- неясность, неадекватность технических заданий (ТЗ);
- невозможность участия в государственных закупках без посредников из-за неадекватности контрактов и высоких рисков.

Комитет по конкурентной политике (Тендерный комитет) г. Москвы сформулировал запрос следующим образом: «Учитывая инициативу IBLF, для нас наиболее интересна позиция и предложения по следующим направлениям совершенствования системы городского заказа:

- создание эффективной системы контроля за формированием стартовых цен;
- меры по сокращению количества торгов с единственным участником;
- построение прозрачной системы как ценообразования, так и самих закупок в сфере ЖКХ».

В результате в рамках первой встречи Группы, которая состоялась 2 марта 2012 г., главы ряда компаний и представители Тендерного комитета г. Москвы договорились совместными усилиями:

- провести анализ проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе в

сфере закупок товаров, работ и услуг» и подготовить рекомендации Группы по его доработке;

- изучить опыт проведения тендеров корпорациями с целью выявить механизмы и схемы защиты от коррупции, применяемые бизнесом;
- изучить процедуры и организацию процесса проведения тендеров на получение государственного заказа в г. Москве с целью обнаружения слабых мест;
- проанализировать опыт участия в процессе государственных закупок компаний для выявления проблемных этапов и процедур;
- исследовать процедуры и организацию процессов проведения тендеров на получение государственного заказа в столицах других стран с целью выявить применяемые за рубежом механизмы противодействия мошенничеству.

В инициативе приняли участие 17 организаций: Siemens, General Electric, Philips, Emerson, Johnson & Johnson, TNK-BP, ABB Russia, Honeywell, FESCO, КПМГ, Baker & McKenzie, Control Risks, Международный форум лидеров бизнеса, Американская Торговая Палата в России, Ассоциация Европейского бизнеса, Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Комитет по конкурентной политике (Тендерный комитет) г. Москвы.

В течение трех месяцев Группа силами специалистов организаций-участников:

- проанализировала проект Федерального закона и 27 апреля 2012 г. направила предложения по его доработке в Тендерный Комитет г. Москвы, Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России (в рамках проведения Публичных консультаций по законопроекту, проходивших с 20 апреля по 3 мая 2012 г.), Комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству Государственной Думы Российской Федерации, Комитет по развитию конкуренции РСПП;
- изучила организацию процесса закупок крупными корпорациями, проведя интервью и проанализировав опыт четырех компаний;
- исследовала процедуры и организацию процесса проведения тендеров на получение

госзаказа в г. Москве, проведя с сотрудниками Тендерного комитета три интервью, а также изучив представленные документы;

- проанализировала опыт участия трех компаний в процессе госзакупок;
- собрала следующие документы, отражающие зарубежный опыт:
  - Benchmarking Report: Procurement Framework, KPMG;
  - Remedies and Public Procurement. Laws in Europe, Baker & McKenzie;
  - OECD Inventory of Mechanisms, OECD.
  - Public procurement bill;
  - Проект новой директивы по госзакупкам в рамках Евросоюза, разработанный и утвержденный Европейской комиссией;
  - European Public Procurement Guide, Johnson & Johnson;
- провела три встречи, на которых представители организаций-участниц обсудили результаты совместной деятельности.

## Основные выводы и предложения

Проведенный сравнительный анализ проблем, с которыми сталкиваются компании, участвующие в процессе госзакупок, показал, что аналогичные сложности испытывают и представители Тендерного комитета. Обе стороны отметили:

- низкий уровень квалификации и мотивации представителей заказчиков, готовящих заявку;
- неэффективное планирование и сжатые сроки для подготовки предложений, а также проверки тендерной документации;
- невозможность адекватной проверки тендерной документации из-за отсутствия в проверяющих органах соответствующих специалистов;
- отсутствие проверки (предквалификации) поставщика и механизма обратной связи об эффективности его работы;
- непрозрачность и тенденциозность конкурсных комиссий при проведении оценки предложений и выборе поставщика;
- недостатки организации и технические проблемы при проведении госзакупок.

Бизнес-сообщество особое внимание уделило проблемам, возникающим при заключении и ис-

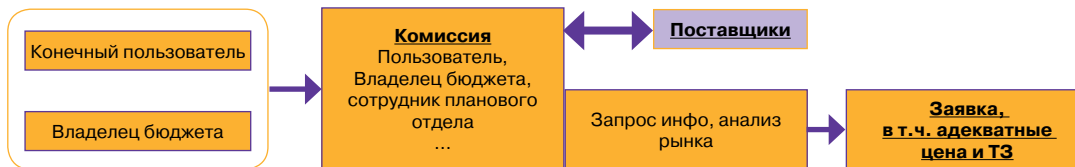


Рис. 1. Процесс формирования технической заявки государственным заказчиком (как должно быть)

полнении контрактов, а представители Тендерного комитета описали недобросовестные действия представителей заказчиков<sup>1</sup>.

Мнения представителей Тендерного комитета г. Москвы и бизнес-практиков во многом совпали и, в целом, свелись к общему видению основных проблем: отсутствие квалифицированных и мотивированных специалистов в государственных органах и несовершенство процесса госзакупок. За этими общими словами в реальности стоят серьезные нарушения.

Проиллюстрируем «общие слова» конкретными примерами, с которыми сталкиваются участники госзакупок (рис. 1).

Государственные заказчики, например, медицинские и учебные учреждения, получают государственное финансирование на обеспечение своей деятельности. «Владельцами (распорядителями) бюджета» государственных учреждений являются их руководители, в частности, главный врач больницы или директор школы, а «конечными пользователями» — специалисты этих организаций — врачи и учителя. В идеальном случае, последние согласуют с «владельцем бюджета» количество и качество товаров, материалов, услуг, необходимых им для работы. После того, как выделение бюджетных средств согласовано, в организации должна быть сформирована закупочная комиссия (далее — Комиссия) с участием конечных пользователей — сотрудников организации, руководителя организации, сотрудника планово-экономического отдела, юриста. Комиссия должна подготовить конкурсную заявку, включающую техническое задание на закупку, включающую материалы, товары и услуги, определить объем денежных средств, выделяемых из бюджета организации. Все это Комиссия должна сделать совместными силами ее участников на основе анализа рынка потенциальных поставщиков, запроса и оценки их предложений. Закупочная комиссия должна выполнять функции механизма, обеспечивающего баланс «качество-цена», поскольку «конечный пользователь» в Комиссии должен контролировать, чтобы техни-

ческое задание не отсекало тех поставщиков, которые могут поставить необходимый для его деятельности продукт или услугу, а «владелец бюджета» (руководитель организации) — стремиться получить продукт по оптимальной цене. Другие участники Комиссии должны осуществлять анализ рынка и оформление конкурсной документации в соответствии с требованиями регуляторов. В случае если Комиссия в реальности работает так, как описано, то она может провести качественный анализ предложений поставщиков, оценить ценовой коридор и, в результате, подготовить адекватную конкурсную документацию.

Однако на практике получается, что врач должен лечить, а учитель — учить: Комиссия часто существует только формально, в действительности ее функции переключаются на одного из участников, как правило, специалиста планово-экономического отдела, которому в дополнение к его основной деятельности поручается подготовить не одну, а сотню конкурсных заявок. Последний не разбирается в деталях основной деятельности «конечного пользователя» (специалиста), у него есть установка от руководителя организации («владельца бюджета») купить необходимые продукты и услуги по минимальной цене. «Врач не напишет техническое задание, его напишет поставщик» — специалист планово-экономического отдела, не несущий ответственности за результат деятельности конечного пользователя и зачастую даже с ним не знакомый лично (то есть у него нет и моральных обязательств) идет по пути минимизации своих усилий и просит поставщика написать заявку. Естественно, что последний пишет заявку «под себя» и на согласование в госорганы поступает ТЗ, «заточенное под конкретного поставщика» (рис. 2).

Существуют контролирующие органы, которые должны проверить конкурсную документацию и исключить нарушения в сфере конкуренции. Но к сожалению, контроль оказывается неэффективным. Сотрудники Тендерного комитета работают в авральном режиме, проверяя соответствие

1 Развернутое описание анализа проблемного поля представлено в статье «Основные проблемы при проведении государственных закупок в России», с. 34

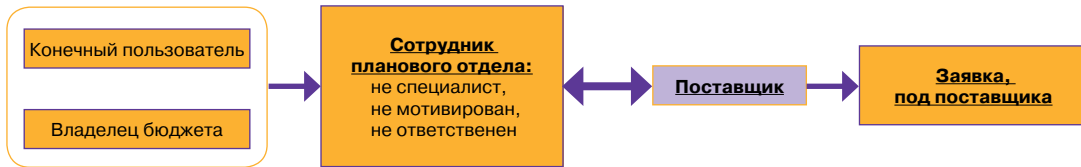


Рис. 2. Процесс формирования технической заявки государственным заказчиком (практический опыт)

документации требованиям действующего законодательства. При этом в ряде случаев они работают в условиях противоречивых требований к документам разных контролирующих органов. В Тендерном комитете нет специалистов, способных проверить содержание заявок на наличие дискриминационных факторов или избыточность требований к поставщику, специалисты также не входят в состав Конкурсной комиссии. Последняя нередко принимает решения в неполном составе, представитель заказчика имеет решающий голос в случае равенства голосов. При оглашении результатов конкурса раскрываются участники и их ценовые предложения, информация о продукте, приобретаемом по указанной цене, остается закрытой, поэтому даже внешние наблюдатели не имеют достаточной информации для оценки адекватности выбора, сделанного Конкурсной комиссией.

ФАС, как и Тендерный комитет, тоже не имеет специалистов для квалифицированной независимой экспертизы ТЗ. Судебного же разбирательства и заказчики, и поставщики стараются избежать. Как правило, к моменту рассмотрения иска судом конкурс уже оказывается завершенным, и дело закрывают за неимением оснований — поставщик несет издержки, но не получает удовлетворения. В течение всего времени, пока идет суд, бюджет заказчика «заморожен», что ставит под угрозу его возможность эффективно работать.

Конечный пользователь, в том случае даже когда он стремится осуществить контроль, также не может этого сделать: нет регламентированной процедуры проверки качества продукции при поставке и стандартного документа — претензии по качеству/количеству продукции.

Контрольные функции оказываются проваленными на каждом из этапов проведения закупки — от подготовки заявки до контроля качества поставленного продукта.

Но мы описали только часть ситуации — взаимоотношения государственного заказчика с поставщиком при подготовке конкурсной документации. Внимательный анализ информации показывает, что поставщик, как правило, не является производителем поставляемого продукта, а выполняет роль посредника (рис. 3).

Производители, особенно те из них, кто производит оборудование, технику, высокотехнологичные услуги, опасаются участвовать в государственных закупках напрямую. Их опасения связаны с тем, что со стороны заказчика нередко отсутствует четкое управление проектом, а также с несовершенством контрактов: высокие риски поставки при слабой ответственности заказчика. Стремясь снизить риски, но не желая терять рынок, производители прибегают к услугам фирм-посредников.

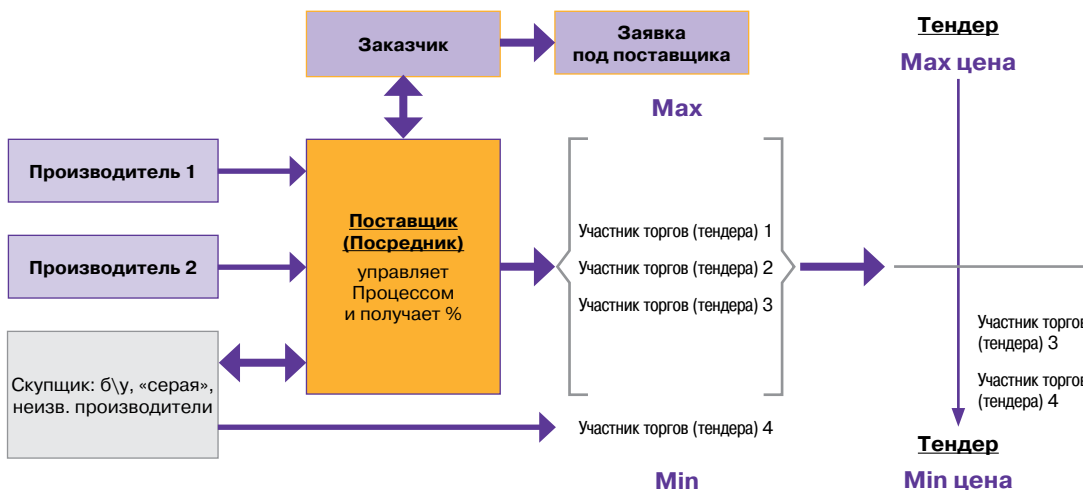


Рис. 3. Процесс участия производителя в госзакупках

Теперь вспомним, что при проведении госзакупки проверка участников торгов (предквалификация) не проводится, то есть в торгах, например, могут принять участие с разными ценовыми предложениями несколько аффилированных между собой фирм (принадлежащих одному и тому же владельцу). Таким образом, фирма-посредник может представлять на конкурсе предложения нескольких крупных производителей, а также может дополнительно выходить с демпинговыми предложениями компаний, продающих менее качественные продукты. При этом в случае, если фирма-посредник помогает представителю государственного заказчика сформировать заявку и ТЗ, то фактически оказывается, что конкуренция отсутствует. Процедуры соблюдаются, в конкурсе участвует несколько фирм, но в реальности все решено заранее — фирма-посредник «регулирует» рынок в своих интересах. Фактически она занимает пустую нишу, которую должен занимать регулятор. В этой ситуации страдают все: проигрывают производители — они не могут проконтролировать посредника (неопределенность позиции на рынке), рискуют своей репутацией и отвечают перед международными регуляторами. Потери несут и государственные заказчики — высоки риски неисполнения контракта и поставки некачественной продукции по завышенной цене.

Таким образом, проведя анализ процесса и процедур госзакупок, Группа выявила следующие системные проблемы:

**1. Конкуренции нет — есть имитация конкуренции.**

Низкие квалификация и мотивация, а также безответственность подталкивают заказчика выбрать «легкий путь» сговора. Отсутствие квалифицированных специалистов в контролирующих органах, недостатки процедур планирования и оценки предложений, а также полноценной предквалификации поставщиков не позволяют выявить сговор.

**2. Нет «адвоката» «конечного пользователя» — никто не следит за тем, чтобы его интересы были удовлетворены.**

Цель процесса госзакупок — исполнить бюджет в рамках закона. Нет процесса «закупка» и его «хозяина»: «Есть ответственные за исполнение бюджета, есть проверяющие органы, но никто не отвечает за закупку того, что нужно «конечному пользователю»».

**3. Нет единой цели у представителей государства, участвующих в процессе госзакупки.**

Ключевые показатели эффективности деятельности (Key Performance Indicators, далее KPIs) конечного пользователя, (руководителя организации), сотрудника планово-экономического отдела, контролирующих органов не связаны с результатом закупки и разнонаправлены — «плывут в разных лодках в разные стороны». И эти системные проблемы не случайны. Их источник лежит в действующем федеральном законодательстве. К сожалению, не дает решений проблем и проект ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»<sup>1</sup>.

**4. Законопроект слабо защищает конечного потребителя товаров/услуг.**

В частности, ч. 1 ст. 19 дает критерии для оценки обоснованности закупки, в том числе ее соответствие тем функциям, для реализации которых приобретаются товары. Но в проекте нет прямого указания на необходимость обоснования потребностей заказчика. В списке обстоятельств, подлежащих обоснованию при формировании плана закупок (ч. 2 ст. 19), потребности заказчика отсутствуют. Положениями, регулирующими формирование планов-графиков закупок, данные пробелы не восполняются. Проект также не вводит механизмов трансформации потребностей потребителя в ТЗ.

**5. Законопроект не обеспечивает отбор качественных поставщиков (предквалификацию).**

Хотя п. 9 ч. 1 ст. 31 Законопроекта наделяет Правительство России правом устанавливать

<sup>1</sup> Более подробно результаты анализа проекта ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» изложены в материале «Заключение Рабочей группы промышленных компаний (Industrial Companies Working Group) по проекту ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (МЭР РФ)», с. 26.



дополнительные требования к поставщикам: наличие финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, управленческой компетентности, опыта и деловой репутации, а также трудовых ресурсов для исполнения контракта. Но далее нигде в проекте федерального закона не описаны ни процедура предквалификации, ни условия ее проведения.

#### **6. Законопроект не обеспечивает прозрачность и контроль процесса госзакупок.**

Хотя в проекте декларируется необходимость выработки стандартных форм и контрактов, но не определены ответственные за их разработку и сроки создания, а также процедуры взаимодействия и информационного обмена, сроков отчетности, ответственности и мотивации участников.

В результате исследования и анализа проблемных аспектов процесса госзакупок Группа также подготовила рекомендации по его совершенствованию, с которыми можно ознакомиться в представленных ниже материалах.<sup>1</sup> Поэтому здесь мы перечислим лишь основные предложения Группы:

- ввести орган или структуру, обеспечивающую эффективность процесса госзакупки на всех его этапах («адвоката» конечного пользователя): «департамент закупок», который обеспечил бы приобретение необходимых конечному пользователю для качественного выполнения его KPIs товаров и услуг с оптимальными характеристиками по оптимальной рыночной цене и учитывающего при покупке стоимость владения;
- классифицировать закупочные процессы по трем типовым категориям:
  - **прямая закупка** — приобретение заказчиком товаров и услуг без проведения аукциона или конкурса в ситуации форс-мажора и/или в рамках минимального бюджета (незначительная сумма в рас-

ряжении распорядителя бюджетных средств);

- **регулярная закупка типовых товаров и услуг с проведением аукционов и курсов** — товары и услуги, качество, количество которых определено (ежегодно одинаково, можно классифицировать и стандартизировать), а цена не подвержена значительным колебаниям;
- **закупка сложных/уникальных товаров и услуг на конкурсной основе**, определение состава и стоимости которых требует квалифицированной оценки потребности со стороны поставщика(ов), цена велика и зависит от сложности исполнения уникального заказа, поставка требует особых условий и подготовительных работ со стороны заказчика.

- ввести процесс «предквалификации» поставщиков;
- глубина проверки поставщиков (и, соответственно, органы и структуры, в ней участвующие) должна зависеть от величины бюджета закупки и степени риска, возникающего при недобросовестном исполнении контракта. Для каждого типа закупки должна быть соответствующая глубина проверки;
- ввести орган общественного контроля, который проводил бы опросы участников рынка, выявляя аспекты, требующие улучшения, готовил ежеквартально рекомендации к внедрению, проводил оперативный анализ жалоб участников, контроль (перепроверку) процесса закупок и содействовал в разрешении спорных ситуаций «Департаментом закупок».

В заключение отметим, что Группа продолжает активную работу и данная публикация призвана отразить достигнутые результаты для того, чтобы они стали достоянием более широкого круга специалистов, заинтересованных в совершенствовании процесса государственных закупок.

<sup>1</sup> «Предложения Рабочей группы промышленных компаний по развитию структуры органов, процессов и процедур для повышения эффективности государственных закупок в г. Москве», с. 37.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ (INDUSTRIAL COMPANIES WORKING GROUP) ПО ПРОЕКТУ ФЗ «О ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ» (МЭР РФ)

Рассмотрев проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», разработанный МЭР РФ, Рабочая группа промышленных компаний пришла к следующему заключению.

Безусловным достоинством законопроекта является то, что он предлагает единое регулирование для реализации всех этапов государственных закупочных процессов. Проект предусматривает и наличие общественного контроля, и мониторинг процесса закупок, и ряд других процессов и этапов, регулирование которых действующим Федеральным законом Российской Федерации от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не предусмотрено.

Учитывая все положительные стороны законопроекта, мы считаем необходимым обратить внимание его разработчиков на те аспекты, которые с нашей точки зрения либо не учтены, либо недостаточно проработаны в рассматриваемом законопроекте.

Особое внимание группа считает необходимым уделить следующему:

### **1. Законопроект слабо защищает конечного заказчика (потребителя) товаров/ услуг.**

По мнению группы, необходимо вовлечь потребителя товара/услуги в процесс закупки, обеспечив его участие в принятии решений на этапе формирования технического задания (ТЗ), оценки коммерческих предложений, выборе поставщика, заключении контракта, приемки товара/услуги. В данном проекте закона вовлечение потребителя не обеспечено ни организационно, ни мотивационно.

Проект по-прежнему не решает вопрос (и, соответственно, не вводит адекватных механизмов и процедур) трансформации реальных потребностей потребителя в ТЗ.

Необходимо также создать систему сбора информации о степени удовлетворенности потре-

бителя и учитывать эту информацию при квалификации поставщиков.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на обоснование потребностей конечного заказчика (имея в виду лицо, для которого приобретаются товары в рамках процедур закупок, а не которое осуществляет данные процедуры), поскольку определение реальных потребностей заказчика лежит в основе эффективности системы закупок. Неправильное определение потребностей заказчика повлечет установление завышенных или заниженных требований к товарам, которые будут приобретаться для целей удовлетворения этих потребностей, а это отрицательно повлияет на все последующие этапы закупок. При этом обоснованность заявленных заказчиком потребностей должна определяться той его деятельностью, для обеспечения которой закупается товар.

В законопроекте необходимость в обосновании потребностей заказчика надлежащим образом не отражена. Так, законопроектом предусмотрено обоснование закупки, которое начинается на стадии формирования плана закупок. При этом в ч. 1 ст. 19 законопроекта указаны критерии, используемые для оценки обоснованности закупки, одним из которых является ее соответствие тем функциям, для реализации которых приобретаются товары.

Таким образом, механизмы, необходимые для обоснования потребностей заказчика, в законопроекте уже заложены. Однако они нивелируются тем, что в законопроекте отсутствует прямое указание на необходимость обоснования потребностей заказчика. Более того, в списке обстоятельств, которые в соответствии с ч. 2 ст. 19 законопроекта подлежат обоснованию при формировании плана закупок, потребности заказчика отсутствуют. Положениями, регулирующими формирование планов-графиков закупок, данный пробел не восполняется.

Вследствие этого, положения ст. 20 о нормировании не смогут быть реализованы в полной мере, т.к. избыточность требований, предъявляемых к

объекту заказа, будет оцениваться на основании заявленных потребностей заказчика, даже если они по своей сути являются завышенными.

Таким образом, мы предлагаем включить в ч. 2 ст. 19 законопроекта требование о необходимости обоснования потребностей заказчика при формировании плана закупок.

## **2. Законопроект недостаточно обеспечивает отбор поставщиков, способных качественно исполнить контракт.**

По мнению группы, необходимо более детально проработать механизм и критерии предквалификации участников закупок, четко регламентировав юридическую, финансово-экономическую и техническую (технологическую) сферы квалификации.

Требования, устанавливаемые в отношении поставщиков, очень важны, поскольку, даже если требования к объекту заказа будут полностью отражать реальные потребности заказчика, эффективность закупки во много зависит от надлежащего исполнения контракта, а это напрямую связано с личностью поставщика.

П. 9 ч. 1 ст. 31 законопроекта наделяет Правительство Российской Федерации правом устанавливать дополнительные требования к поставщикам, в том числе в отношении наличия финансовых ресурсов для исполнения контракта, оборудования и других материальных ресурсов, управленческой компетентности, опыта и деловой репутации, а также трудовых ресурсов.

В целом мы приветствуем данную инициативу, но считаем, что некоторые из указанных дополнительных требований могут быть отражены непосредственно в законопроекте.

В частности, мы предлагаем установить, что поставщик не должен быть зарегистрирован по адресу массовой регистрации; должен иметь определенный стаж деятельности в соответствующей сфере; не должен быть аффилированным лицом другого участника процедуры закупок; не должен иметь конфликта интересов с заказчиком (его сотрудниками).

Также необходимо обеспечить, чтобы заказчики могли осуществить самостоятельно или привлечь независимую профессиональную экспертизу товаров, услуг, закупку которых они производят.

## **3. Недостаточно обеспечены прозрачность и степень контроля проведения государственных закупок.**

Группа считает, что коррупционная составляющая закона может быть снижена за счет стандартизации и классификации закупаемых товаров и услуг. Это также позволит повысить степень контролируемости процесса.

Введение типовых форм и контрактов также будет способствовать росту оперативности, контролируемости и прозрачности процессов. К сожалению, в данный момент, законопроект декларирует выработку стандартных форм и контрактов, но не определяет ответственных за их разработку и сроки создания.

Полная автоматизация процесса позволит повысить оперативность, минимизировать риск дисквалификации участника по техническим основаниям, снять ограничения возможностей территориально удаленных участников.

Многие процедуры и процессы декларированы в законопроекте, но недостаточно проработаны с точки зрения процедур взаимодействия и информационного обмена, сроков отчетности, ответственности и мотивации участников.

## **Замечания к проекту ФЗ в целом**

Законопроект содержит существенное количество отсылочных норм, в том числе к подзаконным нормативным актам без указания сроков принятия таких нормативных актов. Например, ст. 5 п. 4.

*Порядок функционирования единой информационной системы (ЕИС), технологические и лингвистические требования к единой информационной системе, в том числе требования по обеспечению надежности единой информаци-*

*онной системы, а также порядок интеграции единой информационной системы с другими информационными системами определяются Правительством Российской Федерации.*

Отсылочные нормы содержатся в следующих статьях законопроекта: ст. 5, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 41, 54, 73, 78, 85, 88, 89, 93, 96, 99.

Необходимо конкретизировать процедуры (либо, по крайней мере, минимальные требования к ним) подготовки нормативного документа соответствующим государственным органом и установить предельные сроки разработки соответствующих документов.

При разработке проекта закона и определении сроков вступления его в силу, необходимо предусмотреть переходный период для разработки всей системы подзаконных нормативных актов и внесения изменений в иные соответствующие федеральные законы.

### **Противоречия отдельных статей друг другу и отсутствие регулирования отдельных вопросов**

Необходимо привести в соответствие требования ст. 51 и 53 проекта закона о ФКС, добавив в ст. 51 «...за исключением случаев, предусмотренных п. 2. ч. 2 ст. 53 настоящего Федерального закона».

Ст. 51: Проведение переговоров между заказчиком и участником конкурса в отношении конкурсных заявок, в том числе в отношении конкурсной заявки, представленной этим участником, не допускается до подведения результатов конкурса и определения его победителя.

Ст. 53 ч. 2 п. 2: для уточнения тех или иных характеристик объекта закупок необходимы обсуждения с поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

При необходимости переговоров с потенциальными поставщиками в них должен участвовать

не только закупщик, но и представители контролирующих департаментов, представители конечного потребителя, пользователя.

### **Детальные замечания и рекомендации Рабочей группы промышленных компаний по доработке законопроекта**

#### **Гл. 1. Общие положения.**

#### **Ст. 4. Вопросы общественного контроля.**

Определить конкретные права органов общественного контроля, процедуру подачи заявлений, жалоб, а также правовых последствий подачи таких заявлений/жалоб.

Определить порядок подачи и рассмотрения жалоб общественными объединениями/ ассоциациями, возможные правовые последствия их рассмотрения. Предусмотреть возможность подачи жалобы в электронном виде.

#### **Ст. 5. Единая информационная система.**

1. Четко определить перечень сведений, доступ к которым будет ограничен, и обосновать эти ограничения.
2. Сведения, не включенные в этот перечень, разместить в открытом доступе.
3. Урегулировать создание ЕИС и порядок ее использования соответствующими нормативными актами — срок принятия таких нормативных актов не предусмотрен.
4. Определить порядок интеграции ЕИС с существующей системой <http://zakupki.gov.ru>.
5. Сделать информацию о регистрации и о свойствах продукции доступной для рынка — информация о регистрационных свидетельствах, сертификатах соответствия должна быть открыта на сайтах официальных источников, а также через поисковые возможности ЕИС.

#### **Ст. 13. Избыточное регулирование.**

Ст. 13 п. 2. На уполномоченный орган возложены излишние функции по ведению реестра иностранных государств, с которыми заключены

международные договоры. Вопрос относится к администрированию ЕИС и не соответствует уровню регулирования ФЗ.

## Гл. 2. Планирование и прогнозирование.

**Ст. 21.** Исключить возможность включения в План-график неожиданных и сверхсрочных заявок. Регламентировать время, необходимое для закупки в зависимости от вида закупаемого товара/услуги (например, закупка парт определенной модели — три месяца, закупка сложного оборудования — один год).

Регламентировать время подачи информации заказчиком — на закупку каждого вида товара/услуги отвести определенный лимит времени, подача заявки за меньшее, чем отведенный срок, время невозможна.

Формировать публичный план закупок на год вперед со степенью детализации потребности, позволяющей потенциальным участникам однозначно определить возможность своего участия в торгах за тот или иной лот.

**Ст. 22.** Риск выбора неадекватного для закупаемого товара/услуги метода определения начальной цены членами комиссии.

Четко регламентировать и разграничить применение того или иного метода расчета начальной (максимальной) цены контракта. Осуществлять процесс закупки категорий товаров, приобретение которых способствует выполнению стратегических целей и задач, определенных Правительством РФ, преимущественно теми методами закупок, которые предполагают оценку участников на основе всех критериев.

## Гл. 3. Осуществление закупок.

**Ст. 24.** Для каждого из способов определения поставщика определить и регламентировать об-

ласть применения (для каких групп товаров или услуг какой способ применять).

**Ст. 31 ч. 1 п. 9.** Недостаточность определения понятий и критериев — снижение объективности оценки.

Ввести четкие определения понятий:

- а) наличие финансовых ресурсов для исполнения контракта;
- б) наличие оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
- г) опыт и деловая репутация;
- д) трудовые ресурсы для исполнения контракта.

Исключить пункт:

- в) управленческая компетентность.

**Ст. 32 ч. 1 п. 1.** Вместо критерия «Цена контракта» использовать «Общая стоимость владения».

Пересмотреть критерии «цена контракта» и «расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ» и их вес при оценке.

Для закупки категорий товаров, приобретение которых способствует выполнению стратегических целей и задач, определенных Правительством РФ, рекомендуем следующий подход:

Оценивать предложения на основе двух ключевых критериев: объединенный критерий «Общая стоимость владения»<sup>1</sup> (сочетание критерия № 1 «Цена контракта», № 2 «Расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ», № 5 «Условия гарантии в отношении объекта закупок»).

Исключить критерий № 3 «Сроки поставки товаров, завершения работ, предоставления услуг» и учитывать его в техническом задании;

Критерий № 4 «Качественные, функциональные

<sup>1</sup> Примечание: общая стоимость владения (англ. Total cost of ownership, TCO) — это методика, предназначенная для определения затрат на товар, рассчитывающихся на всех этапах его жизненного цикла (стартовая стоимость, расходы на эксплуатацию, содержание, техническое обслуживание и утилизацию). Стоимость владения позволяет более эффективно оценить предложения, что обеспечит возможность закупки действительно лучших товаров по соотношению цена/качество.

и экологические характеристики объекта закупки» (весовой коэффициент данного критерия должен составлять не менее 35%).

Для критерия № 6 «Квалификация участников процедур закупок» определить в ФЗ четкий закрытый перечень подкритериев.

#### Ст. 34. Контракт.

1. Использовать способ описания предмета контракта, предлагаемый в проекте ФАС, позволяющий точно разделять стоимость самого продукта поставки и сопровождающих услуг.
2. Разграничить сумму обеспечения исполнения контракта на период выполнения работ и на период действия гарантийных обязательств и установить возможность истребования обеспечения исполнения контракта в каждом случае неисполнения или ненадлежащего исполнения (ст. 33).
3. Установить в качестве единственного средства обеспечения исполнения контракта залог денежных средств.
4. Разработать рамочные государственные контракты исходя из групп закупаемых товаров/услуг.

Для сложного оборудования, комплексных проектов, строительства: проработать при заключении контракта меры защиты поставщика:

- обеспечить финансовое положение контракта — предоставление гарантии надежным государственным банком;
- деление исполнения контракта на этапы;
- ответственность заказчика за задержку в специальной подготовке помещения и несвоевременную приемку оборудования; компенсация дополнительных расходов поставщика в связи с безответственным поведением заказчика.

#### Проведение открытого конкурса — недоработки в описании процедур и условиях

**Ст. 35 ч. 2.** Доработать или исключить из-за вероятности расширительного толкования «обстоятельств непреодолимой силы».

**Ст. 36.** Отклонение заявки с демпинговой ценой — устанавливает предел снижения цены (25%).

Необходимо требовать повышенное обеспечение к предложениям с демпинговой ценой — (можно использовать предложения из законопроекта ФАС по этому пункту).

Внести положения о возможности заказчика требовать от победителя до заключения контракта доказательства возможности исполнения контракта на предложенных им условиях (п. 6).

**Ст. 39.** Извещение об осуществлении закупок: (п. 5) срок, место и порядок предоставления заявок (предложений) участников процедур закупок».

Зафиксировать, что время подачи заявки, указанное в ЕИС, является основным (таким, которое все участники закупок будут брать за основу отсчета) и определить, какое это время — заказчика, оператора или московское.

**Ст. 40.** Проведение открытого конкурса — убрать плату за предоставление КД.

**Ст. 45 ч. 8.** Определить действия участника конкурса по изменению или отзыву заявки: каким образом участник может изменить заявку (принести изменения на вскрытие, подать изменения в любое время в дополнительном конверте).

Установить сроки (допустим, в течение пяти рабочих дней) и способ (по электронной почте, факсу и тому подобное), которым заказчик может направить участникам конкурса запрос с просьбой и ее обоснованием о продлении срока действия заявки.

**Ст. 47 ч. 3.** Ввести определенную форму изменения заявки и внести ее в состав конкурсной документации.

**Ст. 47 ч. 5.** Предлагаем следующую редакцию: «На процедуре вскрытия конвертов объявляется и заносится в протокол вскрытия конвертов с заявками следующая информация: дата, место и время вскрытия конвертов, ФИО



члена комиссии, проводившего вскрытие, ФИО всех членов комиссии, присутствующих на вскрытии, ФИО участников конкурса, наименование (для юридического лица), фамилия, имя, отчество (для физического лица) и почтовый адрес каждого участника, конверт с заявкой на участие в конкурсе которого вскрывается, ПЕРЕЧЕНЬ ВСЕХ сведений и документов, предусмотренных конкурсной документацией, условия исполнения контракта, указанные в такой заявке и являющиеся критерием оценки заявок на участие в конкурсе. В случае, если по окончании срока подачи заявок на участие в конкурсе подана только одна заявка на участие в конкурсе или не подано ни одной заявки на участие в конкурсе, в указанный протокол вносятся информация о признании конкурса несостоявшимся».

Необходимо оглашать при вскрытии предложений не только участников и их ценовые предложения, но и товары/ услуги, которые ими предложены.

Определить, кто именно (организатор, заказчик) передает протокол и проект контракта победителю, каким образом это передается. Ввести ответственность органа, передающего документы, за предоставление данных.

*Например, в крупных коммерческих организациях используется следующий механизм:*

- дата комиссии известна всем участникам, они могут присутствовать или прислать представителей в качестве наблюдателей;
- о результатах конкурса в течение следующего после дня вскрытия конвертов информируются проигравшие участники. Им предоставляется возможность в течение трех рабочих дней оспорить (с документальным подтверждением) результаты;
- если жалобы поступают, то на время их проверки процесс закупки приостанавливается, но не более чем на одну неделю. Об этом информируются все участники;
- если жалоба подтверждается, то итоги комиссией пересматриваются;
- если жалоба не подтверждается, то победителя информируют о решении комиссии в его пользу.

**Ст. 49.** Заключение контракта по результатам проведения конкурса.

Добавить пункт о возможности заключения госконтракта с единственным участником конкурса, заявка которого соответствует требованиям конкурса.

**Ст. 52. ч. 4.** Для проработки заявки необходимо более длительное время.

Предлагаем следующую редакцию: «Извещение о проведении конкурса с ограниченным участием размещается в единой информационной системе не менее чем **за тридцать дней** до дня вскрытия заявок на участие в предквалификационном отборе и должно содержать следующую информацию:...».

Законопроект содержит положение о том, что **конкурс с ограниченным участием** проводится на поставку товаров (услуг, работ) по причине их высоко сложного или специализированного характера. Перечень случаев отнесения товаров (работ, услуг) к этой категории устанавливается Правительством РФ посредством составления списка оснований, по которым тот или иной товар может быть отнесен к высоко сложным (а не конкретному перечню товаров). Как следствие, итоговое решение о проведении конкурса с ограниченным участием будет приниматься заказчиком, что приведет к уменьшению конкуренции. Необходимо исключить предложенную процедуру либо однозначно определить перечень товаров.

#### **Электронный аукцион**

**Ст. 59 ч. 2 п. 3.** Конкретизировать время: «дату и время окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе по московскому времени».

**Ст. 60. ч. 1.** Статья сужает сроки подачи заявки на участие — для ее проработки необходимо более длительное время. Предлагаемая редакция: «Извещение о проведении электронного аукциона размещается заказчиком в единой информационной системе не менее чем за двадцать дней до даты окончания подачи заявок на участие в электронном аукционе».

**Ст. 60 ч. 7.** Предлагаемая редакция: «Заказчик по собственной инициативе или в соответствии с поступившим запросом о разъяснении положений документации об электронном аукционе вправе принять решение о внесении изменений в документацию об электронном аукционе не позднее, чем за три рабочих дня до даты окончания подачи заявок на участие в электронном аукционе».

**Ст. 61. ч. 1.** Предлагаемая редакция: «Для участия в электронном аукционе участник электронного аукциона, получивший аккредитацию на электронной площадке, и представивший обеспечение заявки (в соответствии с требованиями извещения о проведении аукциона и аукционной документацией) подает заявку на участие в электронном аукционе».

**Ст. 61. ч. 7.** Предлагаемая редакция: «Участник электронного аукциона, получивший аккредитацию на электронной площадке, и представивший обеспечение заявки (в соответствии с требованиями извещения о проведении аукциона и аукционной документацией) вправе подать заявку на участие в электронном аукционе в любой момент с момента размещения извещения о проведении электронного аукциона до предусмотренных документацией об электронном аукционе даты и времени окончания срока подачи заявок на участие в аукционе».

**Ст. 63. ч. 2.** Предлагаемая редакция: «Время начала проведения электронного аукциона устанавливается оператором электронной площадки по местному времени участника».

**Ст. 65 ч. 2.** Предлагаемая редакция: «Заказчик в течение пяти дней со дня размещения в Единой информационной системе указанного в ч. 8 ст. 62 настоящего Федерального закона протокола направляет победителю электронного аукциона без подписи заказчика...».

Необходимо прописать ответственность заказчика за нарушение своих сроков предоставления проекта контракта победителю, подписание необходимых документов и прочих сроков, регламентированных данной статьей.

Необходима привязка к единому сайту (Единая информационная система), на который все будут ориентироваться, как на единственно верный источник информации, в том числе, в случае разрешения споров.

**Ст. 65. ч. 8.** Не прописан механизм возврата обеспечения заявки. Предлагаемая редакция: «...обеспечение возвращается победителю аукциона в течение пяти рабочих дней со дня заключения с ним контракта с момента получения заявления на возврат обеспечения заявки от победителя аукциона».

#### **Гл. 5. Обжалование и досудебное разрешение споров.**

**Ст. 97.** Четко описать основания включения/исключения в реестр недобросовестных поставщиков. Принять к сведению неучтенные случаи, приведенные в перечне ниже.

Законопроектом предусмотрены следующие основания включения поставщиков в реестр (ст. 97 ч. 2): «В реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках процедур закупок, уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в одностороннем порядке».

Указанные формулировки не учитывают следующих случаев:

- а) контракт расторгнут по решению суда по иску поставщика;
- б) уклонение от подписания контракта носит технический характер (задержка при обмене документами);
- в) договор расторгнут в одностороннем порядке поставщиком, в связи с неисполнением обязательств заказчиком;
- г) договор расторгнут в одностороннем порядке заказчиком, однако имеется гражданско-правовой спор, рассматриваемый в суде.

Фактически, по пункту «г» надзорному органу предоставлены полномочия включать поставщика в реестр недобросовестных поставщиков вне зависимости от наличия гражданско-право-

вого спора и результатов его рассмотрения в суде.

Необходимо предусмотреть механизмы защиты репутации поставщика. Предположительно, будет применяться общий срок для обжалования действий/бездействий органов государственной власти, который начинается с момента внесения поставщика в реестр. Учитывая, что законопроектом не предусмотрена система прямого информирования поставщика о внесении его в реестр, можно говорить о потенциальном ущемлении права поставщика на защиту, поэтому следует:

- предусмотреть систему прямого информирования поставщика о включении в такой реестр;
- установить четкие сроки, определяющие момент, с которого поставщик, попавший в реестр недобросовестных поставщиков, может обжаловать такое решение;
- предусмотреть механизм оценки и компенсации убытков поставщика, вызванных незаконным включением в такой реестр;
- предусмотреть создание реестра добросовестных поставщиков;
- определить орган, формирующий реестры и ответственность сотрудников, формирующих реестры;
- определить механизм, процедуры, отражения результатов Мониторинга в реестрах.

#### **Ст. 99.** Рассмотрение жалобы по существу.

Предлагается ввести следующие дополнения в процедуру рассмотрения жалоб, оспаривающих результаты проведения конкурса, аукциона, после вскрытия конвертов:

- в течение срока проверки жалобы все процессы по процедуре данной закупки приостанавливаются;

- о приостановке и о планируемом сроке проверки жалобы информируются все участники процесса.
- определить состав коллегиального органа, рассматривающего жалобу.

#### **Гл. 6. Заключительные и переходные положения.**

Необходимо предусмотреть порядок применения национального режима в переходный период, так как настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении одного года после дня его официального опубликования, за исключением ст. 13 (Национальный режим) и первого предложения абзаца третьего ч. 3 ст. 37 (Контрактная служба), которые вступают в силу по истечении года после вступления в силу настоящего Федерального закона.

Тогда как ст. 103 законопроекта, предусматривает отмену действующего Закона №94-ФЗ, в том числе, регулирующего в настоящий момент применение национального режима к товарам иностранного происхождения.

Определить конкретные сроки разработки типовых документов, а также минимальный набор требований к ним.

Законопроектом предусмотрено использование документации (как плановой/отчетной, так и связанной с процессом конкретной закупки), в том числе Типовых форм контракта. Но в соответствии с ч. 5 ст. 101, до утверждения федеральными органами исполнительной власти типовых контрактов в соответствии с ч. 7 ст. 34 настоящего ФЗ заказчики самостоятельно разрабатывают проекты контрактов.

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ

В течение трех месяцев, с марта по май 2012 года, Рабочая группа промышленных компаний провела серию интервью с сотрудниками Комитета по конкурентной политике (Тендерного комитета) Правительства г. Москвы, и специалистами компаний, отвечающими за организацию их участия в процессе государственных закупок. Таким образом, были исследованы и проанализированы существующие процедуры и организация процесса проведения тендеров на получение государственного заказа в г. Москве, обнаружены слабые места, допускающие возможность недобросовестного поведения обеих сторон, участвующих в процессе государственных закупок, изучен опыт участия в процессе государственных закупок компаний и выявлены наиболее проблемные моменты, мешающие напрямую (без посредников) уча-

стию производителей в закупочном процессе, а также описаны ситуации недобросовестных действий как со стороны компаний-участников, так и государства.

Обобщая результаты исследования проблемного поля, можно сказать, что ключевыми факторами, снижающими эффективность проведения государственных закупок, являются отсутствие в государственных органах квалифицированных и мотивированных специалистов, способных профессионально оценить содержание заявок и выявить их дискриминационные составляющие, и несовершенство процесса.

Детальное описание проблемного поля приведено в таблице ниже.

### Проблемы, отмечаемые участниками процесса государственных закупок

Тендерный комитет г. Москвы	Бизнес-сообщество
<b>Низкая квалификация и мотивация представителя заказчика, готовящего заявку, в том числе, Техническое задание (ТЗ)</b>	
<p>Сговор заказчика и поставщика: «врач не напишет ТЗ, ТЗ напишет поставщик».</p> <p>Необоснованные требования к закупаемой продукции (услугам).</p> <p>Неадекватное установление стартовых цен.</p>	<p>ТЗ прописывается под конкретного исполнителя, отсекая остальных.</p> <p>Сложно оценить настоящую потребность по ТЗ.</p> <p>Заказчики мало знают о новых технологиях.</p> <p>Цена зависит от ряда факторов, важен точный запрос: не зная деталей потребности, сложно ответить корректно на запрос цены.</p>
<b>Неэффективное планирование</b>	
<p>Заказчик присылает заявку в последний момент, и нет времени на ее детальную проверку и доработку.</p>	<p>Короткий срок для подготовки и подачи коммерческого предложения недостаточен для его качественной проработки.</p>

Тендерный комитет г. Москвы	Бизнес-сообщество
<b>Неадекватная проверка тендерной документации</b>	
<p>Недостаточный срок для оценки заявки, документов.</p> <p>Нет специалистов для проверки ТЗ.</p> <p>Проверяется только соответствие 94 ФЗ.</p> <p>Противоречивые требования к документам и заявкам разных контролирующих органов.</p>	<p>ФАС не имеет возможности достаточно квалифицированно рассматривать жалобы на недобросовестную конкуренцию (например, в случае жалоб на ТЗ) из-за отсутствия квалифицированных специалистов.</p>
<b>Отсутствие адекватной проверки поставщика и обратной связи о его работе</b>	
<p>Нет оценки аффилированности, юридической чистоты поставщиков, их опыта, наличия технической возможности выполнить контракт.</p> <p>Проверка только формальных показателей: лицензия, заключен ли контракт, в срок ли подписан акт.</p> <p>Не отслеживается качество исполнения и наличие/отсутствие судебных историй – не выгодно ни заказчику, ни поставщику.</p>	<p>Участники дают недостоверную информацию о себе и поставляемом товаре (например, снижают цену и поставляют б/у).</p> <p>Может победить участник, не обладающий достаточным опытом и квалификацией.</p> <p>Неотработанность процедуры не позволяет обжаловать действия заказчиков: пока шел суд, тендер уже проведен.</p>
<b>Неадекватные оценка предложений и выбор поставщика</b>	
<p>Комиссия принимает решения в неполном составе: организуется искусственный вызов «куда-то».</p> <p>Делается акцент на цену при выборе победителя.</p> <p>Состав комиссии позволяет провести нужного поставщика — представитель заказчика возглавляет комиссию и имеет решающий голос при равенстве голосов.</p>	<p>Модель оценки предложений не всегда прозрачна.</p> <p>Нет оценки качества и сервиса: качество — дороже.</p> <p>Не учитывается полная стоимость владения — товар с низкой стоимостью и высокими эксплуатационными расходами.</p> <p>В комиссии нет специалистов, способных квалифицированно оценить предложения.</p> <p>Оглашаются только участники и их ценовые предложения, а товар, услуга — нет. Участники не уверены в адекватности выбора.</p>

Тендерный комитет г. Москвы	Бизнес-сообщество
<b>Вопросы заключения и исполнения контракта</b>	
<p>Выигрывают участники, неспособные выполнить контракт должным образом.</p>	<p>Контракт не содержит четких обязательств заказчика — нет условий для поставки.</p> <p>Невозможность вносить изменения в контракт — участники рынка не защищены.</p> <p>Отсутствие регламентированной процедуры проверки качества продукции при поставке.</p> <p>Отсутствие стандартного документа — претензии по качеству/количеству продукции.</p> <p>Отсутствие регламентации установления цены за единицу продукции в государственном контракте - в спецификации к контракту стоимость за единицу продукции должна быть соотносима со стоимостью, которую Заказчик учитывал при расчете начальной максимальной стоимости контракта/лота.</p>
<b>Недостатки организации и технические проблемы</b>	
<p>Отсутствие целостной системы контроля за всеми стадиями закупок.</p> <p>Никто не оценивает эффективность закупки.</p> <p>Технические сбои, технические проблемы при подаче заявки.</p>	<p>Отсутствие проектного менеджмента со стороны заказчика (этапы, ответственность за неисполнение, оплата по факту исполнения отдельных этапов).</p> <p>Качество исполнения процедуры: недостаток профессионализма, мотивированности, структурированности, ответственности, слабость систем контроля и обратной связи.</p> <p>Отсутствие единой электронной площадки требует от потенциальных участников дополнительных ресурсов на обработку информации.</p>
<b>Недобросовестные действия участников</b>	
<p>Ограничен доступ к открытой информации.</p> <p>Блокирован доступ участникам электронных торгов.</p> <p>Разглашаются сведения об участниках аукциона.</p> <p>Вместо заказа на 50 млн руб. (дополнительный контроль) дают 2х25 млн руб. (нет дополнительного контроля).</p>	



## ПРЕДЛОЖЕНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ ПО РАЗВИТИЮ СТРУКТУРЫ **ОРГАНОВ, ПРОЦЕССОВ И ПРОЦЕДУР** ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В Г. МОСКВЕ

Необходимо развитие организационной структуры для обеспечения качественной реализации тех процессов государственной закупки, которые сейчас никем не поддерживаются должным образом: формирование и обоснование потребности, планирование, предквалификация поставщиков, информационный обмен между всеми участниками процесса, а также контроль качества и обеспечение адекватной технической экспертизы.

Поэтому Группа предлагает рассмотреть возможность:

1. Ввести орган /структуру, обеспечивающую эффективность процесса госзакупка — «Департамент закупок».
2. Ввести орган общественного контроля.
3. Ввести процесс «Предквалификация поставщиков».
 

Глубина проверки поставщиков (и, соответственно, департаменты, в ней участвующие) должна зависеть от величины бюджета закупки и степени риска, возникающего при недобросовестном исполнении контракта. Для каждого типа закупки определенная глубина проверки.
4. Классифицировать закупочные процессы по трем типовым категориям:
  - **прямая закупка** — приобретение заказчиком товаров и услуг без проведения аукциона или конкурса в ситуации форс-мажора (срочно необходимо) и /или в рамках минимального бюджета («незначительная» сумма в распоряжении «владельца бюджета»);
  - **регулярная закупка типовых товаров и услуг** с проведением аукционов и конкурсов;
  - товары и услуги, качество, количество которых определено (ежегодно одинаково, можно классифицировать и стандартизировать), а цена не подвержена значительным колебаниям;
  - **закупка сложных/уникальных товаров и услуг** на конкурсной основе, определение состава и стоимости которых требует квалифицированной оценки потребности со стороны поставщика(ов), цена велика и зависит от сложности исполнения уникального заказа, поставка требует особых условий и подготовительных работ со стороны заказчика.

### Департамент закупок

В своей работе Департамент закупок должен отталкиваться от стратегического плана развития города, адекватной оценки наличного статуса и прогнозной оценки изменения ситуации в заданной перспективе, то есть:

- **иметь представление о том, какой ситуации в определенной (например, пятилетней) перспективе необходимо достичь и какие направления и способы достижения рассматриваются в качестве основных.** Например, улучшить качество медицинского обслуживания населения посредством открытия новых лечебных учреждений, работы в их штате достаточного числа компетентных сотрудников, укомплектованности расходными материалами и препаратами, обновления технического оснащения лечебных учреждений, введения системы электронной записи к специалистам;
- **понимать, какова ситуация в данный момент (качественные и количественные показатели).** Например, количество лечебных учреждений, состояние зданий, в которых они размещаются, износ оборудования, стоимость его обслуживания и ремонта, технологичность, объем пациентов;
- **прогнозировать изменения ситуации в связи с объективными факторами:** закрытие лечебных учреждений из-за реконструкции и ремонта зданий, выхода из строя оборудования, роста или снижения числа пациентов (демографический прогноз).

Это необходимо для того, чтобы Департамент мог на стадии планирования закупки и определения потребности оценить адекватность планов и заявляемых учреждениями потребностей.

**Цель:** обеспечить приобретение необходимых конечному потребителю для качественного выполнения его ключевых показателей эффективности деятельности (KPIs) товаров и услуг с оптимальными характеристиками по оптимальной рыночной цене с учетом при покупке стоимости владения.

### Задачи:

1. Обеспечение контроля процесса на всех этапах, в том числе силами внешних наблюдателей и общественных органов контроля.
2. Организация конструктивного взаимодействия «заказчик-поставщик».
3. Максимальное агрегирование объема на региональном уровне для всех региональных заказчиков и формирование списка поставщиков, который сможет поставлять всё для всех.
4. Поиск новых поставщиков и оценка эффективности исполнения долгосрочных контрактов.
5. Оценка удовлетворенности поставщиком.
6. Мониторинг ситуации каждого поставщика — мониторинг риска, связанного с поставщиками.
7. Развитие отношений с поставщиками (организация и проведение встреч поставщиков с профильными департаментами; информирование о стратегических планах города в данной сфере, под которые в будущем состоятся закупки; информирование поставщиками о новых технологиях и возможностях; обсуждение неурегулированных вопросов взаимодействия).
8. Стандартизация (классификация, унификация категорий, описание) товаров/услуг и контрактов для регулярно закупаемых стандартных товаров/услуги.

**Подчинение:** лицо, ответственное за эффективность работы предприятий, получающих государственное финансирование в г. Москве, и эффективное управление бюджетом.

### Направления работы:

- **администрирование процесса госзакупки** (организация/контроль исполнения всех действий и должного вовлечения всех участников и их добросовестности) от планирования и обоснования потребности до оценки исполнения контракта и удовлетворенности конечного потребителя, контроль и обеспечение эффективного взаимодействия всех участников (департаментов) процесса. Сбор предложений по совершенствованию процесса и его развитие;
- **обеспечение своевременной квалифицированной экспертизы на всех этапах** от оценки обоснованности потребности, ее опи-

сания в техническом задании (ТЗ) и формирования цены, до оценки предложений и приемке товара, услуги, как собственными силами, так и посредством привлечения сторонних организаций;

- **оценка качества** — степени удовлетворенности конечного потребителя, ведение базы добросовестных заказчиков и поставщиков, оценка качества планирования заказчиков, количества форс-мажорных ситуаций и их причин;
- **взаимодействие с участниками рынка и организация действующих форм оперативного контроля:** горячая линия, анализ мнений участников, оперативная проверка обоснованности жалоб, поиск и мониторинг поставщиков, анализ рынка, отслеживание новых технологий.

### Функции Департамента закупок при проведении закупки

#### Этап 1: Планирование закупки, определение потребности и пула поставщиков.

##### Анализ запроса заказчика

Сформированный Департаментом закупок коллегиальный орган (конечный потребитель, технические специалисты, финансист, представитель Департамента закупок, представители профессиональных сообществ потребителя и исполнителя) анализирует обоснованность, качество описания потребности и возможности ее удовлетворить.

В процессе анализа отвечает на следующие вопросы:

- действительно ли есть потребность?
- действительно ли потребность такова, как ее описывает заказчик (решит ли закупка описываемого заказчиком товара/услуги существующую проблему, учитывает ли заказчик перспективные планы)? Возможно, необходимо закупить или сделать что-то другое? Какой товар/услуга наилучшим образом удовлетворит потребность заказчика?
- достаточно ли описание потребности для то-

- го, чтобы потенциальный исполнитель представил адекватное предложение и понял, какую задачу ему надо решить в ходе поставки?
- есть ли в описании дискриминационные показатели?
  - есть ли в бюджете средства на закупку?
  - есть ли техническая возможность адекватно принять товар/услугу и начать его эксплуатировать (соответствующие помещения, персонал)?
  - адекватно ли установлены сроки поставки — возможно ли в установленный срок поставку выполнить качественно? Какие этапы поставки будут, кто и как будет участвовать на каждом из них, за что будет нести ответственность?

#### **Анализ поставщиков и условий поставки**

Департамент закупок и сформированная кросс-функциональная группа определяют круг поставщиков, их техническую способность выполнить заказ, цену услуги/товара и стоимость эксплуатации, оценивают оперативность (скорость реакции на запрос информации) и адекватность реакции (прислали то, что просили, качество ответа), критические условия поставки (требования поставщика к условиям поставки — те условия, которые должен обеспечить заказчик и при которых поставщик сможет адекватно выполнить заказ), а также собирают информацию из открытых источников, запрашивают информацию у потенциальных поставщиков, встречаются с потенциальными поставщиками, чтобы ответить на вопросы:

- какие поставщики и какие товары/услуги в обозначенном сегменте предлагают, позиции поставщиков на рынке, их клиенты? Какова модель ценообразования и параметры, влияющие на цену? Каковы новые технологии, появились ли новые поставщики в этом сегменте рынка?
- как соотносятся аналогичные товары/услуги разных производителей и поставщиков по техническим параметрам, сроку службы, гарантии и сервисному обслуживанию?
- по какой цене можно купить товар/услугу и какой будет стоимость дальнейшей эксплуатации?
- действительно ли этот поставщик может поставить требуемый товар/услугу соответствующего качества, обладает ли поставщик опытом поставки, ресурсами поставки (собствен-

ные склады, транспорт, специалисты по монтажу и обслуживанию);

- насколько качественны товары, предлагаемые поставщиками: лицензии, регистрационные свидетельства и сертификаты, клинические испытания и так далее;
- с какими из поставщиков в рамках государственных закупок уже работали и каковы результаты сотрудничества. Какие из поставщиков работали с такими объемами поставки и каковы отзывы заказчиков?

#### **Организация предквалификации**

Тщательность проверки поставщиков зависит от типа закупки. Этот же фактор определяет и департаменты, участвующие в процессе предквалификации. Наиболее глубокая проверка проводится при закупке сложных/уникальных товаров и услуг. В этом случае в предквалификации участвуют:

- **Департамент закупок** приглашает поставщиков, способных поставить товар/услугу требуемого качества, на предквалификацию для участия в закупке, информирует их о требованиях и процедурах проведения закупки, запрашивает соответствующие департаменты на проведение предквалификации и контролирует, чтобы процесс шел в рамках установленных процедур, сроков;
- **Тендерный комитет** проверяет документацию на соответствие требованиям действующего законодательства;
- **Финансовая служба** оценивает финансовую устойчивость потенциальных поставщиков;
- **Служба безопасности** проверяет юридический статус компании, легитимность и бэкграунд руководства, аффилированность поставщика с сотрудниками заказчика, департаментов, аффилированность поставщиков между собой.

По результатам предквалификации Департамент закупок оценивает ситуацию по критериям достаточности количества квалифицированных поставщиков и значительности изменения описания потребности, произошедшей в ходе проверки документации.

**Результаты первого этапа:** адекватная заявка, достаточно точно описывающая потребность и

условия поставки и не содержащая дискриминационных элементов, пул квалифицированных поставщиков, четкие условия поставки (этапы поставки, особенности контракта — те условия, которые стороны должны на себя принять и нести ответственность за их выполнение).

Далее работа идет с поставщиками, соответствующими установленным требованиям к поставщику, к условиям поставки.

## **Этап 2: Проведение конкурса и выбор поставщика.**

*Для регулярных закупок стандартных товаров, услуг — форма «электронный аукцион» или «одноэтапный конкурс»*

Департамент закупок:

- участвует в формировании комиссии, в которую включается два—три квалифицированных специалиста, способных оценить содержание предложения;
- контролирует соответствие предлагаемого поставщиком товара/услуги описанию потребности и техническому заданию;
- контролирует, чтобы в срок все члены комиссии получили все документы и с ними ознакомились;
- контролирует, чтобы все участники комиссии реально участвовали в ее работе;
- контролирует, чтобы все участники комиссии оценивали ту заявку и ТЗ, которая размещалась, по заданным параметрам (качество товара/услуги, техническая возможность исполнения, контроль качества исполнения поставщиков, оперативность реакции на запрос, цена, полная стоимость владения), просит дать комментарии в письменном виде при необходимости;
- при объявлении результатов контролирует соответствие озвучиваемого тому, что написано в заявке: цена, компания-победитель, товар/услуга.

После объявления результатов до момента подписания контракта Департамент закупок и Орган общественного контроля принимают в течение семи дней от участников конкурса претензии и проверяют их обоснованность.

*Для закупки уникального сложного оборудования — конкурс с двухуровневой оценкой предложений комиссией (техническая оценка, оценка стоимости владения)*

Департамент закупок дополнительно к тем функциям, которые указаны выше:

- участвует в формировании комиссии, в составе которой создается техническая экспертная группа и финансовая группа;
- организует процесс оценки предложений: сначала техническая экспертная группа ранжирует, затем из отобранных технической экспертной группой предложений финансовая группа отбирает наиболее привлекательные по экономическим условиям. Оставшиеся предложения коллегиально рассматривает комиссия (две группы одновременно) и определяет победителя.

Результат второго этапа: выбран квалифицированный поставщик, способный выполнить государственный заказ.

## **Этап 3: Заключение контракта.**

*Регулярно закупаемые стандартные товары/услуги*

Для стандартных товаров/услуг предлагается разработать стандартные контрактные формы для каждого направления закупок (лекарственные препараты, мебель в детские образовательные учреждения и тому подобное). Для того, чтобы специфика направления была корректно учтена, возможно привлечь к реферированию и комментированию представителей бизнеса — потенциальных поставщиков.

При заключении контракта на закупку стандартных, регулярно приобретаемых товаров и услуг Департамент закупок контролирует заключение стандартных договоров в срок.

*Закупка уникального сложного оборудования и услуг*

Несмотря на то, что на первом этапе условия контракта и этапы реализации поставки обсуждались, на этапе заключения контракта Департамент заку-

пок и сформированный коллегиальный орган (представители заказчика, финансисты, юристы, технические специалисты) согласуют контракт.

В целом, прямым поставкам будут способствовать:

1. Снижение финансовых рисков поставщика: вместо оплаты по завершению поставки ввести предоплату или предоставление гарантий выполнения обязательств заказчиком со стороны надежных государственных банков.
2. Введение более серьезной ответственности заказчика за неисполнение обязательств — возможность приостановления государственного контракта в случае неисполнения заказчиком своих обязательств, возможность требовать возмещения понесенных в связи с таким неисполнением расходов, введение неустойки за неисполнение встречных обязательств и нарушения процесса исполнения контракта.

Контракт должен быть сбалансирован и должен содержать:

- четко прописанные обязательства заказчика и санкции за их нарушения при поставке;
- ответственность заказчика за предоставление технической информации, необходимой исполнителю для поставки оборудования и проведения монтажа;
- ответственность заказчика за подготовку заказчиком площадки/помещения в соответствии с требованиями, предъявляемыми производителем и законодателем к оборудованию площадок/помещений;
- четкую поэтапную детализацию организации процесса исполнения: описание этапов и их последовательности, разделение ответственности сторон за выполнение отдельных этапов, в частности, со стороны заказчика — своевременное предоставление допусков, обеспечение сохранности поставленного оборудования во время его монтажа, в установленный контрактом срок предоставление качественных расходных материалов, если они не были включены в изначальный заказ;
- сроки оплаты, возможность осуществления авансовых платежей. Если поставка и монтаж

оборудования разнесены по времени, то поэтапность оплаты (оплата поставки и оплата монтажа);

- ограничение финансовой ответственности поставщика (максимальная ответственность равна цене контракта);
- описание (регламент) процедуры проверки качества продукции при поставке.

В приложении к контракту:

- стандартный документ — претензия по качеству/количеству продукции;
- в спецификации к контракту стоимость за единицу продукции должна быть соотнесена со стоимостью, которую заказчик учитывал при расчете начальной максимальной стоимости контракта/лота.

Результат третьего этапа: контракт, защищающий поставщика и заказчика, дающий основу для выполнения поставки.

#### **Этап 4: Контроль исполнения контракта и удовлетворенности поставщика.**

На четвертом этапе Департамент закупок ведет контроль исполнения участниками формальных (подписание договора, соблюдение сроков начала работ, поэтапное выполнение пунктов договора) и технических (если необходимо) обязательств, а также контроль качественной приемки коллегиальным органом и при необходимости — испытание поставленного товара/услуги.

Департамент закупок участвует в формировании заказчиком коллегиального органа — комиссии по приемке товаров/услуг. Последняя осуществляет приемку товаров/услуг (оценивает качество поставленных товаров/услуг, при необходимости проводит их испытание).

Департамент закупок также проводит оценку удовлетворенности конечного потребителя и мониторинг влияния поставки на основную деятельность заказчика (посредством запроса информации и ее анализа).

## Подходы к применению

### Работа Департамента закупок

Прямые закупки	Регулярные закупки	Закупки уникальных МТР/услуг
<b>Департамент закупок</b>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Контроль оснований: есть потребность и срочность.</li> <li>2. Быстрое оповещение поставщиков.</li> <li>3. Запуск предквалификации.</li> <li>4. Прием, регистрация и передача заказчику предложений.</li> <li>5. Оценка выбора: сроки–качество–цена.</li> <li>6. Формальная проверка: контракт заключен до/ после начала работ, оплата в соответствии с контрактом, окончание и начало работ, анкета удовлетворенности конечного потребителя.</li> <li>7. Оценка: частота форс-мажоров, возникновения подобной потребности, выбор одного поставщика.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Классификация и стандартизация МТР и услуг.</li> <li>2. Контроль обоснованности потребности, ее уточнение.</li> <li>3. Участие в разработке ТЗ и, при необходимости, привлечение специалистов.</li> <li>4. Приглашение максимального количества поставщиков.</li> <li>5. Запуск предквалификации и участие в ней.</li> <li>6. Анализ предложений, в том числе их технической составляющей, привлечение внутренних и внешних ресурсов к оценке предложений.</li> <li>7. Организация комиссии, контроль ее работы, обеспечение экспертной оценки предложений поставщиков в комиссии.</li> <li>8. Оперативная работа с жалобами участников (проверка).</li> <li>9. Участие в согласовании условий контракта, организация контроля качества при поставке, оценка исполнения и удовлетворенности.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Взаимодействие с заказчиком и привлечение внешних экспертов для определения потребности и разработки ТЗ.</li> <li>2. Приглашение поставщиков и запуск предквалификации.</li> <li>3. Оценка возможности поставщиков выполнить контракт и обсуждение условий и контракта (этапы, обеспечение, оплата, условия поставки, ответственности сторон).</li> <li>4. Организация двухэтапной оценки предложений конкурсной комиссией: техническая и финансовая оценка предложений.</li> <li>5. Работа с жалобами участников (проверка).</li> <li>6. Контроль обеспечения условий поставки и этапов заказчиком.</li> <li>7. Контроль исполнения поставщиком формальной и технической сторон контракта, в том числе с приглашением внешних экспертов.</li> <li>8. Оценка исполнения и удовлетворенности.</li> </ol>



## Подходы к применению

### Работа Департамента закупок

Прямые закупки	Регулярные закупки	Закупки уникальных МТР/услуг
<b>Предквалификация поставщиков</b>		
<p><b>Департамент закупок:</b></p> <p><b>1. Автоматизированная проверка (участник заполняет электронную анкету):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— отсутствие в «черном списке»;</li> <li>— регистрация, лицензии;</li> <li>— опыт работы: не менее 3 лет;</li> <li>— персонал: численность, квалификация, системы управления качеством и обучения персонала;</li> <li>— логистика: базы снабжения, лаборатории, транспорт.</li> </ul> <p><b>Иные департаменты:</b></p> <p><b>2. Проверка Служба безопасности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— данные об учредителях и руководителях;</li> <li>— устав, договор об аренде;</li> <li>— аффилированность с сотрудниками;</li> <li>— с другими поставщиками.</li> </ul> <p>Перепроверка в Интернет, Спарк.</p>	<p><b>Департамент закупок:</b></p> <p><b>1. Автоматизированная проверка.</b></p> <p><b>2. Проверка компетентности:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— техническая способность;</li> <li>— компетенция участника (учет отзывов пользователей о работе с поставщиком (сбор информации об опыте)).</li> </ul> <p><b>Иные департаменты:</b></p> <p><b>3. Служба безопасности</b></p> <p><b>4. Финансовая служба — финансовая устойчивость поставщика;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— финансовая отчетность;</li> <li>— баланс;</li> <li>— формы 1 и 2;</li> <li>— документы по НДС.</li> </ul>	<p><b>Департамент закупок:</b></p> <p><b>1. Автоматизированная проверка.</b></p> <p><b>2. Проверка компетентности.</b></p> <p><b>Иные департаменты.</b></p> <p><b>3. Служба безопасности и/или аутсорсинг специализированной организации.</b></p> <p><b>4. Финансовая служба.</b></p> <p><b>5. Служба внутреннего контроля.</b></p> <p>Возможность недобросовестных действий участников и механизмы этих действий.</p>



## О ПОЗИЦИИ КОМИТЕТА РСПП ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ФЕДЕРАЛЬНОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ»

Комитет РСПП по развитию конкуренции рассмотрел проект Федерального закона «О Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее законопроект), подготовленный к внесению в Государственную Думу (распоряжение Правительства РФ от 4 мая 2012 г. N 712-р).

В целом проект закона «О Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее «ФКС») вводит правильную и необходимую структуру осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд (планирование закупок, размещение заказа, исполнение контракта, контроль над всеми стадиями закупок). К безусловным достоинствам законопроекта можно отнести комплексный подход, взаимоувязывание всех этапов осуществления закупок, введение планирования осуществления закупок, контроля за исполнением размещенных заказов, а также общественного контроля за функционированием всей системы ФКС. Комитет РСПП по развитию конкуренции в целом поддерживает концепцию законопроекта и целый ряд содержащихся в нем предложений.

В то же время, законопроект имеет целый ряд значимых недостатков, которые требуют его существенной доработки. Наличие значительного числа отсылок к подзаконным актам, которые должны быть приняты в целях реализации нового закона и без которых ФКС не заработает, отсутствие комплексного правового обеспечения всех элементов контрактной системы создает риски возможных негативных последствий для субъектов предпринимательской деятельности при переходе к федеральной контрактной системе. Кроме того, законопроект вступает в противоречие с более чем 40 нормативно-правовыми актами, действующими в настоящее время.

Не разрешая полностью имеющиеся проблемы, связанные с размещением заказов на поставку продукции, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, законопроект вводит целый ряд новых, не до конца проработанных положений и механизмов, повышающих коррупционные риски. Следует также отметить отсут-

ствие действенного механизма контроля за действиями заказчиков, контрактной службы (контрактного управляющего), оснований и процедур привлечения к ответственности, а также отсутствие реального механизма восстановления нарушенных прав участников закупки.

Нельзя согласиться с отказом от использования в предлагаемой новой структуре закупок уже отработанной системы единого интернет-портала [zakurki.gov.ru](http://zakurki.gov.ru). Вместо использования действующей эффективной системы единого портала, интегрированного с отобранными и ограниченными по количеству пятью электронными площадками, законопроектом предлагается создать новую единую информационную систему и заново определить электронные площадки, что приведет к значительным дополнительным затратам бюджетных средств. В законопроекте не содержится нормы, ограничивающей количество площадок. Последствием этого станет невозможность обеспечения информационной безопасности, мониторинга и надежного контроля за работой площадок. Возрастут затраты, связанные с проведением электронных аукционов (снижение концентрации участников на площадках приведет к необходимости повышения платы за участие в аукционах).

В связи с принятием законопроекта возникнет необходимость вынужденной переподготовки огромного числа участников закупочных процедур, а это 210 тыс. заказчиков, более 700 тыс. сотрудников заказчиков и предпринимателей, что также приведет к финансовым расходам для государства и для бизнеса. Приводимые аргументы о необходимости замены интернет-портала на новую систему не представляются убедительными, поскольку действующая система электронных торгов по всем оценкам не потребовала значительных затрат бюджета на свое создание и даже позволила только в 2011 г. сэкономить более 300 млрд руб. бюджетных средств.

Анализ показывает, что необходима конструктивная доработка законопроекта по следующим направлениям:

1. **Непрозрачность предлагаемых процедур осуществления закупок.** Введение новых способов закупок (конкурс с ограниченным участием, запрос котировок, запрос предложений), содержащих высокие коррупционные риски.
2. **Неэффективность института ответственности за нарушение правил закупок в рамках ФКС,** обусловленная излишней бюрократизацией контроля/надзора со стороны органов власти и непонятным разграничением соответствующих контрольных функций, в том числе по уровням контроля (федеральный, региональный, муниципальный).
3. **Отсутствие механизма оперативного восстановления нарушенных прав участников закупки.**
4. **Несовершенство юридической техники,** включая введение новых понятий, раскрытие терминов, несовершенство формулировок целого ряда положений.

По указанным выше направлениям Комитетом сформулированы следующие конкретные предложения:

**1. Непрозрачность предлагаемых процедур осуществления закупок.** Введение новых способов закупок (конкурс с ограниченным участием, запрос котировок, запрос предложений), содержащих высокие коррупционные риски (ст. 24 законопроекта).

1.1. Предлагается ограничиться следующими способами закупок:

- 1) открытый аукцион в электронной форме;
- 2) открытый конкурс;
- 3) двухэтапный конкурс;
- 4) закрытый аукцион;
- 5) закрытый конкурс;
- 6) закрытый двухэтапный конкурс.

1.2. Необходимо исключить из способов закупок такой способ, как «конкурс с ограниченным участием» (ст. 50 законопроекта). Считаем, что предлагаемый метод предквалификационного отбора участников заказчиком является непрозрачным. Взамен, чтобы избежать неисполнения госконтракта, предлагаем ввести требование к участникам вышеуказанных других способов

осуществления закупки о предоставлении документов, подтверждающих выполнение аналогичного контракта стоимостью не менее 20% от размещаемого заказа.

1.3. Комитет предлагает заменить «запрос котировок» коротким электронным аукционом.

1.4. Комитет предлагает исключить из процедур закупок «запрос предложений», как несущий значительные коррупционные риски, по следующим причинам:

1) возможность применения для решения задач, предусматриваемых в законопроекте для данного способа закупок, других инструментов. Так, «запрос предложений» предусмотрен для следующих случаев:

а) для удовлетворения нужд, возникших вследствие чрезвычайных обстоятельств. Рекомендуется для таких случаев предусмотреть *короткий аукцион*;

б) если в четвертом квартале текущего финансового года возникает потребность в объекте закупок в связи с увеличением в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на цели обеспечения в текущем финансовом году государственных и муниципальных нужд. *Заказчик может в любом случае дожидаться четвертого квартала, и затем разместить заказ у «нужного» поставщика*;

в) если ранее проведенные заказчиком процедуры закупок признаны несостоявшимися в соответствии с положениями настоящего Федерального закона, и заказчик пришел к обоснованному выводу, что повторное проведение процедур закупок с учетом срочности закупок нецелесообразно. Считаем, что *предоставление заказчику права подменять способ размещения заказа, предписанный законом, создает значительный коррупционный риск*.

2) Значительный коррупционный риск данного способа закупок, содержат положения ч. 11 и п. 1 ч. 13 ст. 76, что является дополнительным доводом к необходимости исключения данного способа закупок в целом.

Так, ч. 11 ст. 76 законопроекта предусматривает, что «в случае установления факта подачи од-

ним участником запроса предложений двух и более предложений к рассмотрению принимается предложение, поступившее последним, остальные предложения не рассматриваются и возвращаются такому участнику». Данное положение, противоречит принципам рассмотрения заявок в процессе проведения всех остальных видов закупок. Во всех остальных процедурах закупки, в случае установления факта подачи одним участником двух и более заявок на участие в процедуре закупки (конкурсе, аукционе) в отношении одного и того же лота при условии, что поданные ранее заявки таким участником не отозваны, все заявки на участие в процедуре закупки такого участника, поданные в отношении данного лота, не рассматриваются и возвращаются такому участнику. Реализация этого предложения позволяет манипулировать ценой предложения в случае сговора с представителем заказчика.

Не могут быть поддержаны положения п. 1 ч. 13 ст. 76, а именно:

«13. После оглашения наилучшего предложения запрос предложений завершается, а всем участникам, принявшим участие в проведении запроса предложений, предлагается представить не позднее дня, следующего за днем запроса, наилучшую и окончательную оферту в отношении всех аспектов их предложений». Реализация данного положения позволяет заказчику после озвучивания всех предложений передать контракт «своему» поставщику.

1.5. Комитет предлагает исключить возможность отклонения заявок с демпинговой ценой как противоречащую задаче эффективного расходования бюджетных средств. С целью минимизации рисков, возникающих у заказчика при поступлении заявки с низкой ценой, предлагаем изложить статью 36 законопроекта в следующей редакции:

«Статья 36. «Отклонение заявок с демпинговой ценой».

«При представлении заявки, содержащей предложение о цене контракта на двадцать пять или более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, указанной заказчиком в из-

вещении об осуществлении закупки, участник, представивший такую заявку, обязан в составе такой заявки представить обязательство по предоставлению обеспечения исполнения контракта в размере в полтора раза выше указанного в документации о закупке».

1.6. Комитет считает, что порядок выбора способа закупки должен быть предписан законом и не давать права выбору представителю заказчика. В связи с этим, предлагается исключить п. 2 ст. 24 законопроекта, согласно которому «заказчик выбирает способ определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей в соответствии с положениями настоящей главы, при этом он обязан учитывать установленные в настоящей главе условия применения процедур закупок и исходить из необходимости обеспечивать конкуренцию среди участников процедур закупок».

1.7. Комитет предлагает не предоставлять заказчику права в случае наступления обстоятельств непреодолимой силы отменить процедуру закупки после вскрытия конвертов с заявками.

Законы РФ не содержат определения обстоятельств непреодолимой силы. В связи с этим предлагается исключить ч. 2 ст. 35 законопроекта «2. После вскрытия конвертов с заявками участников процедур закупок, после даты окончания срока подачи заявок на участие в аукционе и до заключения контракта заказчик вправе отменить процедуру закупки в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы».

1.8. Комитет считает, что существующие и действующие в настоящее время положения Федерального Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», регулирующие порядок осуществления таких способов закупки, как конкурс, аукцион и запрос котировок, в полной мере обеспечивают прозрачность, справедливость, законность при их проведении. В связи с этим предлагается интегрировать положения Федерального Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муници-

пальных нужд» в соответствующие главы законопроекта.

**2. Неэффективность института ответственности за нарушение правил закупок в рамках ФКС**, обусловленная излишней бюрократизацией контроля/надзора со стороны органов власти.

2.1. В предлагаемом законопроекте предусмотрена (п. 2 ст. 11), но не определена конкретная ответственность заказчика:

- за неутверждение или несвоевременное утверждение планов-графиков до начала очередного финансового года, а также за неопубликование или несвоевременное опубликование планов-графиков;
- за позднее размещение закупки, которое в некоторых случаях меньше технологического цикла производства продукции. Предусмотреть ответственность заказчика за отклонение от опубликованного плана-графика;
- за установление необоснованной или отсутствии обоснования начальной (минимальной) цены.

2.2. Ответственность должностных лиц государственных органов (органов государственной власти), вовлеченных в ФКС, во всех случаях допущенных нарушений должна быть предусмотрена путем применения наказания вплоть до лишения права занимать определенные должности в органах государственной власти сроком до 2-х лет и в виде дисквалификации. Предлагаем ввести дифференцированные виды ответственности в зависимости от вида нарушений, а также смягчающие и отягчающие обстоятельства.

2.3. Из представленного законопроекта не следует, один или несколько уполномоченных органов будут исполнять функции контроля и надзора в сфере ФКС. Исходя из того, что функции контроля и надзора разделены и регламентированы в разных статьях законопроекта, можно сделать вывод, что планируется наделение такими функциями разных органов власти.

Представляется неоправданным такое разделение функций контроля и надзора за соблюдени-

ем законодательства о ФКС между разными органами исполнительной власти. Это вызовет ненужное дублирование функций, а в силу разницы компетенций в сфере ФКС, органы власти не будут владеть всей полнотой информации, необходимой и для осуществления плановой/внеплановой проверок по жалобам участников закупок, а также проверок планов закупок, планов-графиков, требований о нормировании, обоснованности начальной (минимальной) цены и тому подобное.

**3. Отсутствие механизма оперативного восстановления нарушенных прав участников закупки.**

В настоящее время в системе государственных, муниципальных закупок серьезной проблемой является невозможность восстановления нарушенных прав участников размещения заказа. Положение закона есть, но оно не работает. Не решается данная проблема и в представленном законопроекте. В этой связи Комитет предлагает:

- 1) дать возможность обжалования и рассмотрения антимонопольными органами жалоб участников закупок до истечения срока, когда контракт считается заключенным. Для реализации этого права необходимо фактически запретить представителям заказчика подписывать контракт в течение десяти дней с момента размещения заказа или установить, что «контракт считается заключенным с одиннадцатого дня со дня размещения протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в открытом конкурсе в единой информационной системе, а при проведении закрытого конкурса — со дня получения участниками конкурса такого протокола; размещения на электронной площадке протокола аукциона; а также семи дней со дня размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок»;
- 2) в настоящее время отсутствует регламентированная законом дифференциация последствий рассмотрения жалобы и признания ее обоснованной. Необходимо ввести условие, согласно которому при признании жалобы обоснованной, в случае, если устранение допущенных нарушений возможно при рассмотрении жалобы, результаты закупки подлежат

изменению, и процедура не отменяется. В таком случае — в зависимости от характера допущенных заказчиком нарушений — процедура закупок возвращается на стадию оценок и сопоставления и/или контракт подлежит заключению с лицом, заявке которого присвоен второй номер (при проведении конкурсных процедур), или с лицом, сделавшим предпоследнее предложение по цене (при проведении аукциона). Такая мера сделает эффективной и результативной процедуру обжалования, поскольку в настоящее время, даже при наличии серьезных нарушений, ни «второй номер», ни иные участники размещения заказа не подают в суд, поскольку сроки судебных процедур не позволяют восстановить нарушенные права даже при наличии правомерных оснований для отмены результатов закупки;

- 3) ввести возможность обжалования в антимонопольном органе действий заказчиков, контрактных служб заказчиков (контрактных управляющих) во время исполнения контракта;
- 4) наряду с возможностью административного обжалования предусмотреть право участников закупок на судебное обжалование, при условии внесения соответствующих изменений в арбитражное процессуальное законодательство, с обязательной возможностью краткосрочного десятидневного обжалования.

В целях защиты интересов сторон контракта при неисполнении условий контракта другой стороной целесообразно предусмотреть как для заказчиков, так и для поставщиков возможность быстрого расторжения контрактов (в течение десяти дней) через контролирующий орган. По результатам расторжения контракта должно происходить взыскание штрафных санкций и возмещение ущерба с виновной стороны. Это будет являться дополнительным механизмом защиты заказчика от действий недобросовестного поставщика, и механизм защиты интересов предпринимателя от недобросовестного заказчика.

**4. Несовершенство юридической техники,** включая введение новых понятий, раскрытие терминов, несовершенство формулировок целого ряда положений.

4.1. Законопроект имеет своими целями только достижение результата и эффективность расходования бюджетных средств и не предусматривает закрепление такого важного принципа осуществления закупок как **законность** их осуществления, то есть строгое соответствие закону проводимых процедур планирования, размещения, исполнения заказов для государственных и муниципальных нужд.

В этой связи предлагается:

- 1) в статью 6 «Принципы федеральной контрактной системы» законопроекта «О ФКС» добавить **«принцип законности»**;
- 2) ввести статью «Принцип законности» со следующей формулировкой: *«Законность при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд обеспечивается правильным применением законов и иных нормативных правовых актов, а также соблюдением всеми заказчиками, участниками закупок, контрольными и надзорными органами правил, установленных законодательством об осуществлении закупок»*.

4.2. В предыдущую версию законопроекта были включены термины «государственные нужды», «муниципальные нужды». Считаю целесообразным оставить данные термины, изложив их в нижеуказанной редакции:

*«государственные нужды — товары, работы, услуги, необходимые для реализации мероприятий государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ, других документов стратегического и программно-целевого планирования, а также для осуществления **государственными заказчиками государственных задач, функций, полномочий** и оказания государственных услуг, исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо для осуществления **муниципальными заказчиками задач, функций, полномочий** субъектов Российской Федерации и оказания государственных услуг, и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации»*



*Федерации в соответствии с федеральными законами для реализации мероприятий государственных программ субъектов Российской Федерации, региональных целевых программ, иных документов стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации»;*

*«муниципальные нужды — товары, работы, услуги, необходимые для осуществления муниципальными заказчиками муниципальных задач, функций, полномочий, в том числе для реализации муниципальных программ».*

4.2.2. Выделить из п. 3 ч. 1 ст. 3 в качестве самостоятельных понятий «федеральные нужды», «нужды субъектов Российской Федерации» и раскрыть их содержание.

4.2.3. Изложить п. 2 ч. 2 ст. 17:

*«Статья 17. Планы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.*

...

2. В Планы включаются следующие сведения:

*2) цели и задачи деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, наименование мероприятия государственной программы Российской Федерации, целевой программы, плана или программы развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, иного документа программно-целевого планирования, утвержденного (одобренного) в установленном порядке, наименование государственной или муниципальной услуги или функции».*

4.3. Внести изменения в ст. 19, исключив из п. 5 ч. 1 слова «решениям и поручениям (указаниям)», поскольку решения и поручения (указания) Президента РФ не являются нормативно-правовыми актами. Согласно ст. 90 Конституции РФ Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения. Комитет считает целесообразным вынести в отдельное основание закупок «решение и поручение (указание) Президента».

4.4. Одним из значимых достоинств законопроекта является введение системы планирования в виде Сводного прогноза закупок товаров, работ, услуг, являющегося частью прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочную перспективу и формируемого с учетом анализа закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 17), а также Планов закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд (разрабатываемых на три года, ст. 18) и Планов-графиков закупок товаров, работ и услуг на очередной финансовый год (ст. 21).

Вместе с тем, Комитет считает необходимым внесение некоторых уточнений в формулировки данных статей.

4.4.1. В ст. 21 предлагается внести изменения в части обязательности включения в план-график не только начальной (максимальной) цены контракта, но ее обоснование и порядок расчета. Изложить п. 2 ч. 3 ст. 21 в следующей редакции:

*«Статья 21. Планы-графики осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.*

...

3. В Планы-графики включаются следующие сведения:

*2) условия контракта, включая наименование объектов закупок (описание объектов закупок в соответствии со статьей 32 настоящего Федерального закона), в том числе минимально необходимые требования, предъявляемые к объекту закупки, количество (объем) и планируемые сроки (периодичность) приобретения товаров, работ, услуг, начальная (максимальная) цена контракт, включая ее обоснование, порядок расчета и размер аванса (если предполагается), с разбивкой по этапам оплаты (если осуществление закупки, включая исполнение контракта, предусматривается поэтапно);*

4.5. Поскольку понятие «управленческий опыт» в положении пп. в) п. 9 ч. 1 ст. 31 законопроекта не раскрыто, требование о его учете создает зна-

чительные коррупционные риски. Комитет считает, что необходимо либо дать объективное, подлежащее оценке определение данного термина, либо исключить его.

### 5. Иные проблемы и предложения.

5.1. В ст. 91 о мониторинге реализации Планов закупок и Планов-графиков включить в предмет мониторинга и в документальные отчеты заказчика проверку правомерности и обоснованности определения начальной (минимальной) цены. Предлагаем изложить ч. 3, 5 ст. 91 в следующей редакции:

3. Предметом мониторинга является:

- 1) степень соответствия достигнутых результатов плановым показателям;
- 2) данные об использовании бюджетных ассигнований, предусмотренных Планами и Планами-графиками;
- 3) данные об осуществлении закупок, включая результаты, полученные по итогам исполнения контрактов;
- 4) данные по определению начальных (минимальных) цен, включая обоснование и порядок расчета.

4. Мониторинг осуществляется посредством анализа документальных отчетов заказчиков, а также сведений, содержащихся в единой информационной системе, и данных, полученных по результатам мероприятий по контролю и аудиту в соответствии со статьями 90–92 настоящего Федерального закона.

5. В документальные отчеты заказчиков включается следующая информация:

- 1) сведения о степени обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством осуществления закупок;
- 2) данные об использовании бюджетных ассигнований, предусмотренных на осуществление закупок;
- 3) анализ факторов, повлиявших на ход и сроки реализации Планов и Планов-графиков;
- 4) информация о корректировках Планов и Планов-графиков с указанием причин таких корректировок;
- 5) данные о сроках осуществления процедур

определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, исполнения контрактов, а также о нарушениях соответствующих сроков (с указанием причин);

- 6) данные об исполнении или неисполнении (с указанием причин) контрактов;
- 7) информация о соответствии установленным требованиям закупленных товаров, работ, услуг, а также информация о причинах несоответствия функциональных, потребительских свойств закупленных товаров, работ, услуг требованиям, установленным контрактом;
- 8) данные по определению начальных (минимальных) цен, включая обоснование и порядок расчета.
- 9) иная информация в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами.

5.2. Предлагаем ввести перечни единственных поставщиков, которые должны быть открытыми и размещаться в единой информационной системе. Любое лицо вправе обжаловать правомерность включения в перечень единственных поставщиков в надзорном органе.

5.3. Необходимо усилить акцент на стимулирование закупок экологических и/или инновационных товаров, работ и услуг, предоставляя режим особого благоприятствования или вводя дополнительные характеристики в качестве критерия оценки заявки.

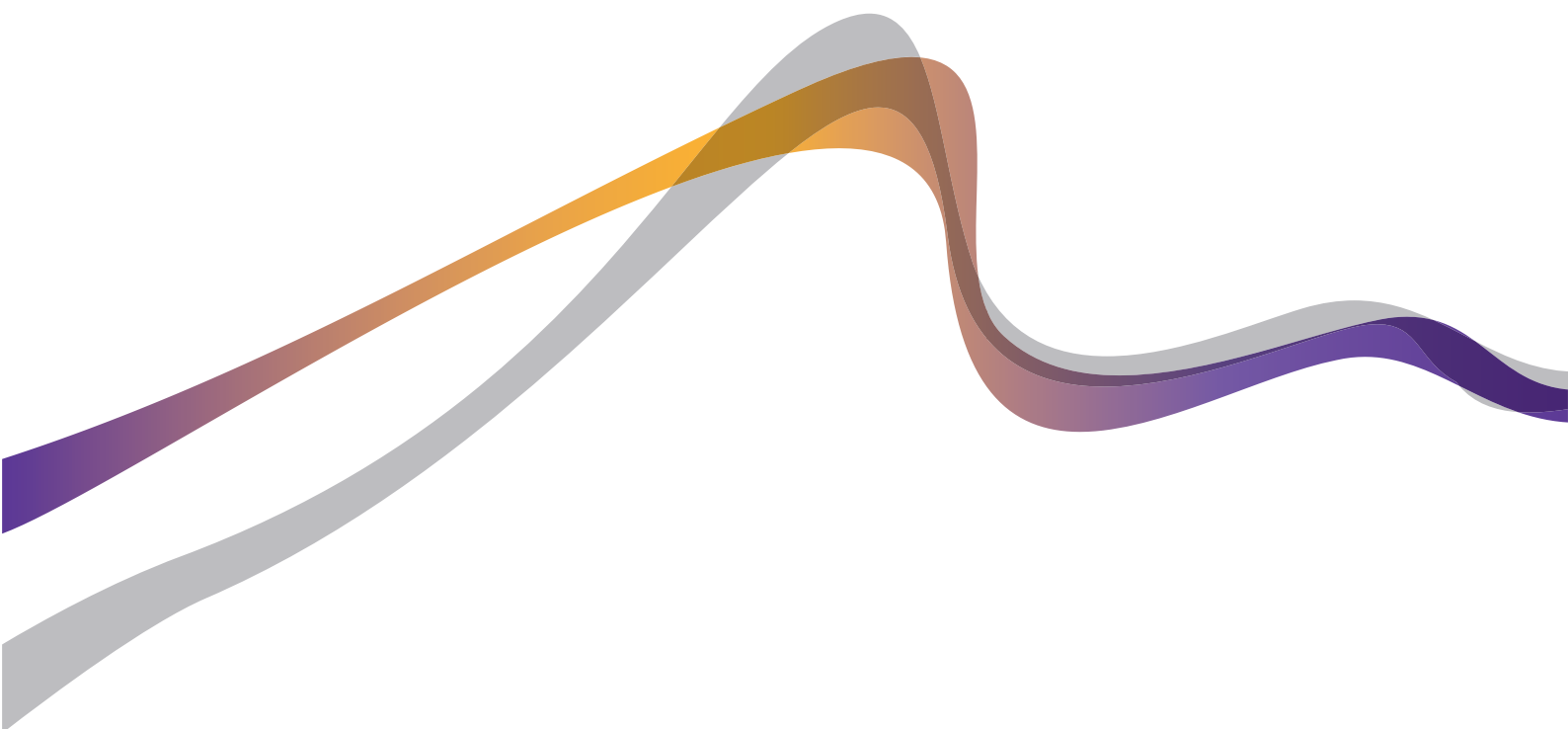
5.4. Комитет считает необходимым предоставить право участникам закупок знакомиться с заявками иных участников процедур закупок (в частности, с заявками победителей и лица, заявке которого был присвоен второй номер) при проведении открытого конкурса в процессе публичного вскрытия конвертов, а при проведении иных процедур закупок — в процессе обжалования. При этом для ознакомления предоставляется только та часть заявки, которая не относится к коммерческой, а также к иной охраняемой законом тайне (например, персональным данным работников).

5.5. В настоящее время частой практикой является проверка предприятий военно-промышленного комплекса со стороны Рособоронзаказа на

предмет исполнения государственных контрактов, которые уже исполнены и «закрыты» актами. По результатам такой проверки фактически происходит пересмотр цены контракта, поскольку Рособоронзаказ, как правило, указывает предприятию на неэффективное расходование бюджетных средств и предписывает возвратить в бюджет «излишне уплаченные» денежные средства.

В связи с этим предлагается: ввести запрет на действия заказчика, надзорного/контрольного органа, органа, осуществляющего аудит, на пересмотр цены, установленной контрактом, и взыскание денежных средств с поставщика/исполнителя.

5.6. Считаем недопустимым и подлежащим исключению основание изменения контракта, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 87 «Изменение и расторжение контракта», а именно: изменение контракта в ходе его исполнения допускается по соглашению сторон, если возможность изменения контракта была предусмотрена в документации об осуществлении закупки и проекте контракта, и в частности: «1) при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товаров, объема работ, услуг и иных условий исполнения контракта»... На практике это приведет к «выкручиванию рук» заказчиком поставщику/исполнителю без каких-либо обоснованных экономических причин.



# ЛУЧШАЯ ПРАКТИКА КОМПАНИЙ В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК

## «СИМЕНС»: ОСНОВА ДОЛГОСРОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ С ПОСТАВЩИКОМ — ВЗАИМНОЕ УВАЖЕНИЕ ПРИНЦИПОВ

**Цель работы службы закупок — обеспечить оптимальную цену, качество и оперативность доставки, чтобы создать условия для эффективности основного бизнеса компании. Поэтому служба закупок должна иметь конкурентную базу поставщиков, соответствующих требованиям компании, прозрачный процесс закупок, лучшее ценовое предложение на рынке. Взаимное уважение принципов и инновационность — основные критерии, применяемые компанией «Сименс» при выборе поставщиков.**

Компания «Сименс» проводит закупки в рамках утвержденной стратегии работы по определенным материалам, и у компании есть база поставщиков, с которыми она работает.

Но, работая на крупных рынках, таких, как Россия, компания пересматривает всю стратегию. Служба закупок анализирует, какие глобальные поставщики и какие местные игроки присутствуют на рынке. При первичном отборе потенциальных поставщиков предпочтение отдается тем из них, которые проявляют взаимный интерес к работе с «Сименс». Дополнительные требования к поставщикам устанавливает практика compliance компании. «Сименс», выстраивая отношения с поставщиками, всегда подчеркивает, что у компании есть требования и ожидания к ним, поставщики должны проходить специальный аудит, на основании которого определяется соответствие поставщика требованиям норм по охране окружающей среды и принципам устойчивого развития. Лучшими поставщиками компания «Сименс» считает тех, которые поддерживают ее на протяжении не менее трех–пяти лет. «Сименс» — это инновационная компания, поставщик должен так быстро развиваться, чтобы успевать за степенью ее развития.

### ПРОЦЕСС ЗАКУПКИ

#### Планирование

План развития компании, рассчитанный на пять–шесть лет, определяет приоритетные регионы развития ее бизнеса. Он также включает проект потенциально необходимых мощностей, анализ продуктов, которые будут производиться, группы материалов, необходимых для производства. Число последних определяет порядок в несколько тысяч позиций. Если появляется инновация, то создается специальная проектная структура, которая описывает новую группу материалов, обеспечивая производство инновационного продукта.

На уровне трехлетнего планирования определяется, какой поставщик может поставить необходимые компании материалы и в каком объеме. Прежде всего в поле зрения компании попадают те поставщики, с которыми она уже работает. Если необходимый поставщик не находится, то запускается процесс скаутинга (аудит поставщиков).

#### Квалификация поставщика

В рамках процесса скаутинга сначала проводится анализ рынка, в ходе которого компания определяет, какова конкурентная среда, какое количество потенциальных поставщиков действует на рынке, кто из них уже имеет опыт работы с международными компаниями, какие из поставщиков обладают достаточными производственными мощностями и специфичными для производства необходимых «Сименс» материалов знаниями. Для сбора информации используются открытые источники, базы данных и мате-

риалы с выставок. На основе анализа рынка определяется около тридцати потенциальных поставщиков, которым затем направляют запросы и с которыми проводят интервью по телефону с целью выяснить, интересно ли им сотрудничать с «Сименс», есть ли у них возможность осуществить поставку материала по указанной спецификации.

В ходе скаутинга проверяются репутация поставщика на рынке, адрес его регистрации, запрашиваются учредительные и финансовые документы, оцениваются коррупционные риски и стандарты ведения бизнеса.

На основе этого первого этапа скаутинга отбирают пятнадцать–двадцать потенциальных поставщиков. Их приглашают на специальные встречи, на которых рассказывают о специфике компании, представляют проектную документацию и получают предварительную оценку о возможности произвести те или иные детали или материалы в необходимом объеме.

Затем в течение двух–трех месяцев кросс-функциональная группа, в которой участвует инженерный и производственный состав, логисты, специалисты по развитию отношений с поставщиками и служба безопасности, выезжает к поставщикам для оценки их компетенции. Каждый специалист проводит интервью в сфере своей профессиональной экспертизы. Группа заполняет форму оценки, которая включает около двадцати параметров: система управления персоналом, миссия, система контроля качества, система управления производством, соответствие производственных мощностей технологическим требованиям «Сименс». Группа делает заключение о компетенции поставщика — его способности произвести необходимый «Сименс» продукт или услугу. В результате скаутинга группа специалистов отбирает десять–пятнадцать поставщиков, которые и рассматриваются компанией «Сименс» как пул поставщиков, способных произвести необходимые ей материалы и которые отвечают требованиям компании к стандартам ведения бизнеса.

Процесс скаутинга проводится для самых тяжелых промышленных категорий — производство агрегатов, узлов, компонентов.

**Если в результате предварительного отбора только единственный поставщик соответствует требованиям компании «Сименс», то вырабатывается план сотрудничества, направленный на развитие поставщика. Проводится оценка объема переоснащения производственных мощностей, на основе которой разрабатывается инвестиционный план, описывающий, сколько каждая из сторон вкладывает ресурсов в развитие предприятия, передачу каких технологий поставщики «Сименс» осуществят и в какой перспективе. Программа развития поставщика длится не менее трех–пяти лет.**

**Параллельно «Сименс» проводит переговоры с глобальными поставщиками, мотивируя их к работе на российском рынке. В некоторых случаях, когда не удастся организовать развитие местного поставщика или привлечь глобальную компанию, «Сименс» принимает решение самостоятельно производить определенные компоненты.**

Поставщики более простых материалов и услуг проходят через ряд тестов, в результате чего компания принимает решение о возможности работы с поставщиком. В ходе этой проверки потенциальные поставщики заполняют ряд анкет, информацию о них проверяют через открытые источники, в том числе Спарк, дополнительно компания запрашивает ряд документов (выписку из баланса, уставные документы), а также отслеживает, как поставщик выполняет свои обязательства.

Планирование закупок опирается на определение потребностей. Все потребности компания разделяет на «постоянные» и «проектные». К «постоянным» относят те потребности, которые компания регулярно удовлетворяет, закупая определенный список материалов. Например, одно из подразделений «Сименс» производит

трансформаторы, для него служба по закупкам регулярно закупает четкий список материалов, содержащий 25 позиций. «Проектные» потребности возникают вне плана, и они связаны с неожиданно случившимися событиями.

Каждый сектор, каждое подразделение определяют, какие им нужны услуги для эффективной работы с их клиентами. На основе этого, учитывая тенденции рынка, они формируют свой бюджет. Опираясь на полученную информацию, служба по закупкам определяет свой план и необходимые для его исполнения мощности. Частично необходимые специфические материалы или товары каждый из секторов может закупать напрямую, но все ключевые материалы и услуги, которые поддерживают основной бизнес компании, закупаются централизованно для всех секторов и подразделений. Все потребности компании систематизированы: 16 категорий, в каждой из которых 320 номенклатурных групп. Более того, перед службой закупок стоит задача максимально агрегировать объем на региональном уровне для всех региональных компаний России, для всех офисов России и создать список поставщиков, который сможет поставлять всё для всех.

### Описание потребностей и подготовка к проведению тендера

После проведения квалификации поставщиков, в краткосрочной перспективе одного года – трех лет компания проводит тендер. Необходимый период на проведение закупки определяется сложностью категории и особенностями рынка. Если это закупка автомобилей, то достаточно шести месяцев, если это закупка услуг по переводам — то трех месяцев, если это закупка высокотехнологичного оборудования, то может быть недостаточно и года.

Служба по закупкам агрегирует потребности проектно в общие лоты, она формирует спецификации и согласует их с техническими специалистами, разрабатывает стратегию проведения тендера, описывающую критерии выбора поставщиков, этапы проведения закупки, состав тендерного комитета, и согласует ее с внутренними клиентами.

После утверждения стратегии и спецификаций служба по закупкам доводит до поставщиков опи-

сание потребности, которая дистрибутирована на региональном уровне по срокам и точкам доставки.

### Проведение тендера

В зависимости от критичности закупаемой категории материалов или услуг для производства стратегия проведения тендера в компании «Сименс» предполагает разделение объема закупки между двумя–тремя поставщиками. Обычно в тендере из десяти–пятнадцати выбирается в итоге два–три поставщика в зависимости от сложности и сложности того решения, которое они поставляют. Минимальное число поставщиков в тендере зависит от критичности категории и уровня требований к качеству. Хотя минимальным количеством поставщиков управлять легче, но не всегда минимальный состав позволяет получить требуемое соотношение цена–качество.

На этапе запроса предложений от поставщиков «Сименс» информирует их также о том, какой будет модель закупок (как компания планирует распределить объемы между поставщиками) и как будет проводиться тендер (сколько этапов он предполагает). В тех случаях, когда это возможно, общий лот распределяется между поставщиками по ассортиментным группам, но в этом случае поставщиков информируют о том, что в случае срыва поставок по ассортиментной группе, они, возможно, будут взаимозаменять друг друга. Действуя так, «Сименс» достигает максимальной прозрачности во взаимодействии с поставщиками и оставляет для себя возможность выбрать наилучшего поставщика в каждой ассортиментной группе.

«Сименс» предпочитает проводить тендер в два этапа. На первом этапе служба закупок запрашивает предложения и дополнительно уточняет результаты проведенного анализа рынка, понимая, какие цены готовы предложить поставщики по каждой ассортиментной группе или категории, определяет максимальное плечо по скидкам, выявляет лидеров, а также какие условия поставки (сроки, отсрочка платежа) они могут предложить, запрашивает ценовую модель (при закупке сырья), на основе которой определяет, из чего складывается цена: какова в ней доля стоимости сырья, доля транспортных, накладных и административных расходов, какова маржа поставщика. В



целом, на первом этапе проведения тендера компания определяет основные тенденции рынка. После первого этапа корректируется выработанная ранее стратегия по категории. Это происходит из-за уточнения информации: падает транспортная составляющая или появляются новые решения, — все это требует изменения стратегии закупок.

После коррекции стратегии тендерный комитет, сформированный из представителей всех функциональных подразделений, необходимых для оценки предложений, проводит серию переговоров с потенциальными поставщиками, в результате чего на второй этап тендера проходят шесть из приглашенных ранее десяти–пятнадцати поставщиков. Фильтрами для отсева могут послужить разные факторы: скорость доставки, ценовая модель и другие.

В результате переговоров поставщики направляют новые предложения (в зависимости от сложности закупки предложения могут быть направлены по электронной почте, или по электронной почте и официально в виде письма, или даже курьерской доставкой), которые протоколируются и заносятся в IT-систему.

Фактически на втором этапе тендера значимую роль играет цена, но не цена на товар или услугу, а полная цена владения.

На втором этапе тендера проводятся электронные торги, в ходе которых и определяется победитель.

**В случае, если возникает дополнительная потребность, которая существенно превышает текущий объем закупок, проводится дополнительный тендер, на который приглашаются новые поставщики. В оперативном режиме тендерный комитет запрашивает предложения, а также квартальную отчетность для быстрой проверки надежности поставщика. Также представители тендерного комитета встречаются с руководством поставщиков, чтобы обеспечить прозрачность и качество срочных поставок.**

## Контракт

Компания «Сименс» заключает общий рамочный контракт на поставку, в котором дополнительно прописывается специфика закупаемой категории. Такой подход позволяет снизить транзакционные издержки и нагрузку на юридический отдел. Спецификой закупаемой категории определяется срок, на который «Сименс» заключает контракт, и она зависит от рыночных факторов.

## Управление эффективностью отношений с поставщиками

В «Сименс» существует процесс управления эффективностью отношений с поставщиками, реализуя который, служба по закупкам оценивает, как поставщик выполняет свои обязательства, какого качества продукт он поставляет, какую скорость доставки обеспечивает, насколько оперативно реагирует на запросы от внутренних клиентов, какую ценовую политику проводит. На основе этого анализа в некоторых случаях служба по закупкам может принимать решения о дисквалификации поставщиков. Если такое происходит, то компания ищет нового поставщика.

Однако управление эффективностью отношениями с поставщиками не сводится только к процедуре оценки качества поставки. «Сименс» регулярно уточняет, какие изменения происходят у поставщиков: обновление производственных мощностей, смена управленческой команды, рост клиентов у поставщиков, развитие сети дистрибуции — все это отслеживается ежегодно в результате выборочных визитов, телефонных интервью, анализа информации с сайта поставщика или запроса заполнения анкеты поставщиком.

Работая с поставщиками, служба по закупкам постоянно побуждает их расширять возможности по поставке уникальных, специфичных материалов с целью сокращения прямых закупок в «Сименс».

## ОТДЕЛ ЗАКУПОК

В службе закупок работают двадцать шесть человек. Операционная группа обслуживает ERP-систему, логисты обеспечивают поставки и пять

человек специализируются на закупках (за каждым закреплены определенные категории товаров и материалов). Это опытная команда, каждый из членов которой имеет опыт работы не менее пяти лет, экспертизу в сфере закупок разных категорий, понимает моторику категории: какие основные драйверы на рынке влияют на повышение цены, фундаментальные основы, необходимые для управления категорией (дистрибьюторская сеть, макроэкономические факторы, влияющие на цену, объем закупки «Сименс» на рынке, его влияние и так далее).

Кроме того, «Сименс» обладает ресурсом знаний, благодаря которому российские специалисты службы закупок знают историческую информацию по категории, новые технологии, уровень конкуренции, ценовые модели, применяемые в Китае, Азии и других странах и регионах мира.

## УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ И КОНТРОЛЬ

Закупки — это четко выстроенный процесс, каждый из этапов которого предполагает наличие ряда хорошо выверенных контролей, ключевых моментов, обзор которых позволяет аудиторам в ходе регулярных проверок репрезентативно выявить нарушения, их системность и степень критичности.

Для того, чтобы оценить «здоровье категории», необходимо регулярно отслеживать такие ключе-

вые моменты, как количество лет, в течение которых компания работает с поставщиком, количество поставщиков по категории, распределение и изменение объемов и ассортиментного ряда между поставщиками и причины этих изменений. Также важно проверять транзакционную составляющую. Аудиторы не только проверяют документацию, переписку, они общаются с поставщиками, внутренними клиентами, коллегами специалистов по закупкам. Частота оценки ключевых моментов, аудита, зависит от динамичности процесса закупок в компании и категории закупок, она может быть как ежеквартальной, так и ежегодной.

Для обеспечения прозрачности процесса закупок на всех его этапах в работу с поставщиком вовлечено максимально необходимое количество внутренних клиентов, и все они дают информацию о поставщике. Кроме того, сотрудники службы закупок обязаны сохранять переписку с поставщиками на определенных ресурсах. Сотрудники регулярно ротируются: сегодня одни работают с этой категорией, а завтра другие.

Таким образом, все вышеперечисленные моменты позволяют говорить об успешно выстроенной в компании системе корпоративных закупок, которая при этом не стоит на месте, постепенно совершенствуется в ходе своей повседневной деятельности



## ТНК-ВР ЗДОРОВАЯ КОНКУРЕНЦИЯ ОБЕСПЕЧИВАЕТ СТАБИЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ РЫНКА ТОВАРОВ И УСЛУГ ДЛЯ ТЭК

**Монополия компании-поставщика часто оказывает негативное влияние как на качество поставляемого товара и финансовые показатели компании-заказчика, так и на других участников рынка, фактически лишаящихся права на выбор. Именно поэтому ТНК-ВР приветствует развитие конкуренции в каждом из регионов своего присутствия и постепенно привлекает к сотрудничеству новых поставщиков — перспективных бизнес-партнеров. Мы уверены: здоровая конкуренция от трех до семи независимых контрагентов в регионе обеспечит стабильность в долгосрочной перспективе, а рыночные механизмы позволят оптимизировать ценовые предложения поставщиков.**

### СТРУКТУРА СЛУЖБЫ ЗАКУПОК

В 2005 г. ТНК-ВР начала проводить целенаправленные изменения в сфере закупочной деятельности. Реформы начались с выделения службы снабжения в самостоятельное подразделение компании. Сегодня Управление системы снабжения Бизнес-направления «Разведка и добыча» (УСС БН РИД) объединяет подразделение УСС в Корпоративном центре, службы УСС в десяти дочерних нефтегазодобывающих обществах и предприятие ЗАО «ТНК-ВР Снабжение». Все региональные подразделения УСС и ЗАО «ТНК-ВР Снабжение» являются функционально-подчиненными Вице-президенту УСС БН РИД, линейно они подчиняются генеральным директорам дочерних обществ (ДО). В подразделениях УСС БН РИД работают более двух тысяч сотрудников.

За последние несколько лет УСС БН РИД прошла огромный путь в части совершенствования системы закупок и взаимоотношений с контрагентами. Основные показатели говорят сами за себя:

- ежегодно закупается 419 видов услуг и 70 тыс. типов материально-технических ресурсов (МТР) на сумму порядка 7,5 млрд. долл.;
- ежегодно заключается более 15 тыс. договоров по услугам и МТР;
- доля долгосрочных договоров составляет 50% в закупках МТР и более 40% — в услугах;

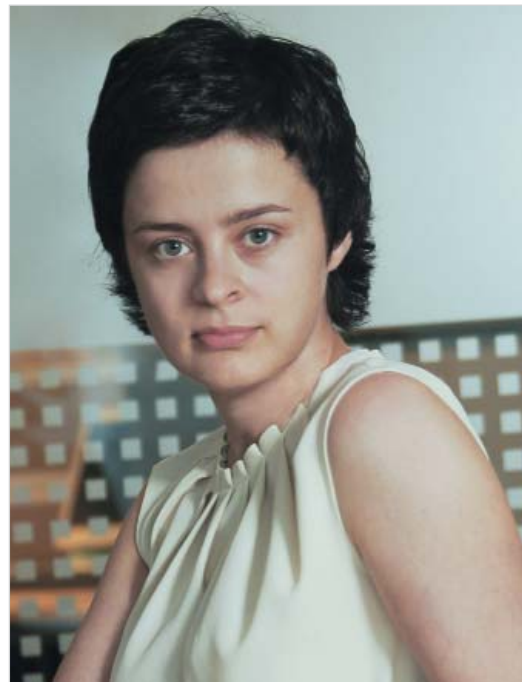
- сроки поставок МТР и оборудования сократились в 2–3 раза по сравнению с 2005 г.;
- уровень брака не превышает 1,05% (в 2007 г. составлял 2%).

### Категоризация закупок

Формируя политику в сфере закупок, УСС БН РИД выделяет три перечня закупаемых услуг и МТР. Отнесение услуги или товара к тому или иному перечню определяется степенью его влияния на производство компании, а также объемом затрат.

Деление на перечни позволяет ТНК-ВР просто и эффективно разграничивать сферы ответственности закупочных подразделений, а также реализовывать контроль закупок в соответствии с принципом Парето.

Для стратегического управления закупками в ТНК-ВР используются методы категорийного менеджмента. Это современный подход к снаб-



**Ольга Викторовна Малышкина, вице-президент по управлению системой снабжения Бизнес-направления «Разведка и добыча»**

жению, применяющийся в компаниях — лидерах отраслей, который позволяет извлечь максимум выгоды от консолидации закупок и унификации процессов с одной стороны, и от дифференцированного отношения к группам МТР и услуг — с другой. Такой подход предполагает, что каждая категория закупок — это своего рода отдельный бизнес, требующий вдумчивого анализа рынка поставщиков и разработки оптимального сценария взаимодействия с этим рынком. Категория представляет собой логическое объединение объектов затрат по тому или иному признаку. И если распределить МТР по категориям можно по функциональному признаку, то с услугами ситуация несколько сложнее. В первую очередькупаемые работы и услуги сгруппированы в «типы сделок» по следующим признакам: результат работ, модель ценообразования, рынок подрядчиков. Типы сделок объединены в «секторы». Сектор может охватывать совершенно разные виды работ, но совокупным результатом будет продукт, имеющий самостоятельную ценность для компании, например, скважина, геологическая модель месторождения или увеличение объемов добычи.

Эффективное управление категориями достигается с помощью инструмента «секторные группы», межфункционального объединения профессионалов с техническими и коммерческими компетенциями, в роли последних выступают специалисты УСС. Их задача состоит в разработке технологических стандартов, структур ценообразования, типовых договоров, разработки секторных стратегий и их внедрения. Каждая стратегия включает обзор рынка, оценку уровня конкуренции в секторе, описание отечественного и зарубежного опыта, существующих технологий, определяет подход к спецификациям и форме договоров, описывает инструменты управления ценой и долями рынка подрядчиков, фиксирует способы консолидации потребности. Достигнув технологических и коммерческих целей, наладив процесс бесперебойных закупок, секторные группы передают инструменты управления сектором функциональным подразделениям и УСС.

На уровне дочерних обществ также существуют межфункциональные объединения со схожими

задачами, однако их отличие в том, что акцент сделан на оперативной деятельности, то есть на использовании закупочных инструментов, а не на их разработке.

Сильные стороны категорийного управления:

- устраняется возможность того, что одинаковые МТР и услуги закупаются различными функциональными командами;
- консолидация потребности позволяет использовать объемы в качестве мотивации подрядчиков;
- стандартизируются закупочные решения, а, значит, качество оказываемых услуг и МТР улучшается;
- закупщики являются экспертами в категории, так как уделяют больше внимания мониторингу и анализу рынка.

## ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

На протяжении последних семи лет УСС непрерывно совершенствует закупочную деятельность, применяя новые для российского рынка подходы.

### Долгосрочные отношения

Начиная с 2005 г., стратегия УСС БН РИД состоит в последовательном выстраивании долгосрочных отношений с партнерами. ТНК-ВР первой из российских компаний подписала долгосрочный договор на поставку труб с ТМК (Трубная Металлургическая Компания), вторым по величине производителем труб в мире. На текущий момент долгосрочные отношения выстроены в таких товарных группах как трубная продукция, погружные насосы, бурение и так далее.

Заключая договор на несколько лет, компания гарантирует партнерам стабильный объем работ на протяжении длительного периода, что позволяет им инвестировать в инновации и в своё развитие. При этом на протяжении всего срока соглашения контрагенты могут рассчитывать на техническую поддержку со стороны экспертов ТНК-ВР, заинтересованных в технологическом лидерстве поставщиков, качестве их продукции

и неустанным вниманием к соблюдению норм охраны труда, промышленной безопасности и охраны окружающей среды.

## Качество

Важный аспект совместной деятельности — повышение технологических и инновационных возможностей партнеров ТНК-ВР, управление качеством поставляемой продукции и оказываемых услуг. УСС помогает поставщикам и подрядчикам повышать собственный технологический уровень посредством проведения технических аудитов и разработки корректирующих мероприятий, а также осваивать новые виды продукции и, как следствие, расширять рынки сбыта. Мы прикладываем значительные усилия для развития потенциала контрагентов, стимулируя их повышать качество продукции и услуг, достигать высоких производственных показателей и применять инновационные подходы.

Технические аудиты проводятся по всему миру, их цель — подтверждение соответствия поставщиков и подрядчиков требованиям ТНК-ВР и нормативных документов РФ. На данный момент проведено более 150 технических аудитов. С поставщиками и подрядчиками и ведется постоянная работа по устранению выявленных в ходе аудита замечаний. Тем самым обеспечивается постоянное улучшение процессов обеспечения и контроля качества у подрядчиков. У нас накоплен уникальный опыт по организации, проведению и анализу результатов проведенных аудитов. Данный опыт и компетенции транслируются как на предприятия Группы ТНК-ВР, так и на внешние организации. Так, в апреле 2012 г. силами специалистов УСС был проведен внешний тренинг «Методология и проведение технических инспекций и аудитов качества компании ТНК-ВР к поставляемой продукции и документации» для руководителей и профильных специалистов предприятий — производителей нефтегазового оборудования и поставщиков услуг.

В настоящее время внедряется комплексный подход управления качеством по всей цепочке жизненного цикла заказа: от проектирования и изготовления на заводах до логистики, входного контроля и ввода в эксплуатацию. Существующая

электронная база данных по претензионной работе позволяет в режиме он-лайн отслеживать текущие проценты брака поставщиков и производителей и соответствующим образом реагировать на отклонения от договорных показателей. В рамках поставки сложного технологического оборудования осуществляется постоянный мониторинг качества изготовления как у поставщиков, так и у субпоставщиков, контроль сроков изготовления и контроль логистических операций. С поставщиками ведётся постоянная работа в рамках разработанных планов контроля качества проектов. Специалистами УСС осуществляется приемка на заводах сложного технологического оборудования.

Проводятся аудиты сервисных предприятий как в период предварительной квалификации, так и перед началом исполнения контрактных обязательств. В случае критичных замечаний подрядчик может быть не допущен до работ. Менее критичные замечания устраняются по согласованному графику. Пройдя жесткую «школу» ТНК-ВР, подрядчики заметно улучшают свои показатели как в области производства и качества, так и в области охраны труда, пожарной безопасности и охраны окружающей среды (ОТ ПБ и ООС). Неудивительно, что статус «подрядчика ТНК-ВР» повышает привлекательность контрагентов в глазах других заказчиков.

Результат деятельности в области повышения качества — снижение уровня брака, увеличение межремонтного интервала оборудования, сокращение сроков проведения работ, достижение рядом контрагентов производственных показателей мирового уровня и так далее.

## Мотивация подрядчиков и поставщиков

Изменяющаяся внутренняя и внешняя среда вызывают необходимость развития новых рынков, поиска эффективных партнеров, развития программы импортозамещения. Все это выводит отношения между поставщиком и покупателем на новый качественный уровень — создание стимулов и мотивации для взаимовыгодного развития, организационное и технологическое развитие контрагентов. ТНК-ВР стимулирует контрагентов

к повышению качества работы, достижению высоких производственных показателей и применению инновационных технологий. В ТНК-ВР внедрен процесс Управления эффективностью деятельности контрагентов (УЭДК).

УЭДК — это бизнес-процесс, который включает выстраивание взаимовыгодных отношений в духе партнерства между компанией и контрагентами с целью оптимизации затрат при сохранении качества и производительности, а также стимулирования непрерывного инновационного процесса (поиск новых решений известных проблем) и системы материального и нематериального стимулирования контрагента. Объектами процесса УЭДК являются следующие области:

- управление взаимоотношениями;
- администрирование контракта;
- обеспечение качества;
- постоянное развитие (инновации).

Процесс УЭДК повышает эффективность договорных отношений и является взаимовыгодным как для ТНК-ВР, так и для контрагентов.

Применяя такого рода мотивацию, компания получает неоспоримые преимущества:

- обеспечение соответствия условиям контракта поставленных МТР и оказанных услуг (компания получает то, за что платит);
- снижение риска негативного влияния на основные финансовые показатели компании, вследствие поставок МТР или оказания услуг ненадлежащего качества;
- быстрое реагирование на возникающие проблемы при помощи инициирования корректирующих планов, что позволит избежать повторения подобных проблем в будущем;
- постоянное улучшение качества и эффективности, а также стимулирование инноваций повышает эффективность бизнеса компании;
- достоверные, объективные и стандартизированные данные об эффективности контрагентов, которые позволяют подготовить аналитические выкладки, необходимые для бенчмаркинга эффективности деятельности различных сравнимых контрагентов при переговорах и при осуществлении выбора контрагента.

И преимущества наших подрядчиков от внедрения процесса УЭДК также очевидны:

- более тесное взаимодействие между партнерами, которое повышает понимание контрагентом потребности, требований и ожиданий компании;
- наличие в УЭДК механизма для урегулирования жалоб/выработке корректирующих планов на ранних этапах, который позволяет избежать эскалации возникающих проблем до уровня, когда может быть рассмотрено применение мер возмещения убытков и/или расторжение договора;
- существование возможности получения дополнительной прибыли от повышения эффективности, а том числе за счет бонусной схемы;
- возможность контрагентам, позиционирующим себя лучшими в отрасли, доказать свою исключительность посредством объективной системы оценки эффективности, что потенциально может привести к получению большего количества заказов как от компании, так и от других заказчиков.

ТНК-ВР активно внедряет различные мотивационные схемы в договоры с подрядчиками. В зависимости от ситуации в секторе подрядчик может быть простимулирован дополнительными объемами или денежными бонусами.

## ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С КонтРАГЕНТАМИ

Ключевым принципом закупочной деятельности ТНК-ВР является открытость в отношениях. Компания создает необходимые условия для честной и открытой конкуренции между поставщиками, а также обеспечивает непредвзятость и эффективность на всех этапах выбора контрагентов, поэтому уделяется большое внимание повышению прозрачности процесса выбора и дальнейшего взаимодействия с поставщиками и подрядчиками. В соответствии с Корпоративным стандартом ТНК-ВР по закупке МТР и услуг, компания обязуется добросовестно управлять своей закупочной деятельностью, обеспечивая целостность и прозрачность на основе высочайших стандартов профессионализма и с неукоснительным соблюдением правовых норм.



ТНК-ВР стремится к налаживанию открытых и понятных взаимоотношений с партнёрами. Регулярно проводятся совместные встречи с поставщиками и подрядчиками, а в сентябре 2010 г. в Москве состоялся первый общероссийский слёт контрагентов, в котором приняли участие около трехсот представителей действующих и потенциальных партнёров компании.

В 2011 г. ТНК-ВР продолжила практику открытого диалога с сообществом участников рынка МТР и услуг для нефтегазовой промышленности. 15 сентября в Москве состоялся второй слёт поставщиков и подрядчиков ТНК-ВР. Открывая слёт, Исполнительный директор ТНК-ВР Герман Хан подчеркнул: «ТНК-ВР последовательно повышает эффективность системы контрактования, делая её более прозрачной и постоянно совершенствуя механизм «обратной связи» с партнёрами. Мы выстраиваем надежные долгосрочные отношения с контрагентами на основе лучших мировых практик и настоятельно рекомендуем нашим партнёрам безусловно соблюдать стандарты бизнес-этики, принятые в ТНК-ВР. Это — важнейшее условие для развития нашего взаимовыгодного сотрудничества, а для предприятий — залог устойчивого роста и процветания их бизнеса».

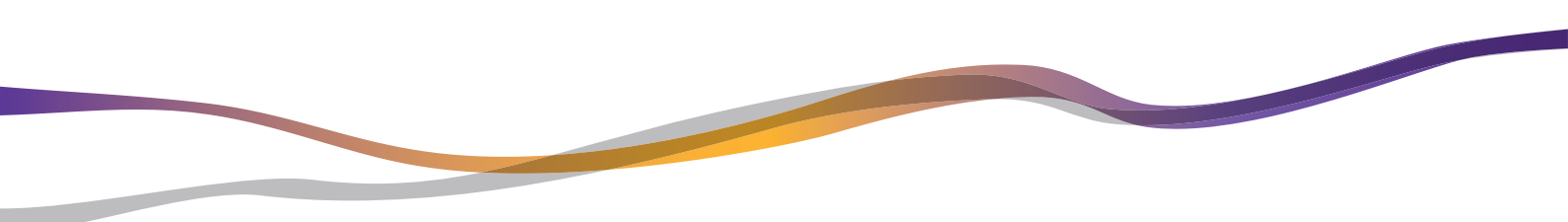
В рамках Первого слёта были сформированы региональные советы по взаимодействию с контр-

агентами, в состав которых вошли как сотрудники профильных служб компании, так и представители поставщиков и подрядчиков.

Ключевая роль советов — создание форумов для прямого диалога компании с поставщиками и подрядчиками, повышение эффективности договорной работы, разъяснение контрагентам принципов и практики взаимодействия, а также выявление и предотвращение нарушений этих принципов и правил.

Для совершенствования системы взаимоотношений с контрагентами и повышения прозрачности деятельности компании в рамках советов действуют Региональные конфликтные комиссии, куда могут обращаться контрагенты с жалобами на нарушения в процессе контрактования. Конфликтные комиссии являются частью антикоррупционной программы ТНК-ВР. Комиссии рассматривают все спорные ситуации во взаимоотношениях с подрядчиками, а порой и прямые претензии подрядчиков и поставщиков к Компании, и принимают взвешенные и честные решения.

Регулярный опрос, проводимый среди участников слёта, показывает, что контрагенты отмечают постоянное повышение эффективности взаимодействия с ТНК-ВР.



# **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

**РЕКОМЕНДАЦИИ И МАТЕРИАЛЫ,  
ПОДГОТОВЛЕННЫЕ РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ  
ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ (INDUSTRIAL  
COMPANIES WORKING GROUP)**

**Редактор-корректор** Александра Петрова

**Дизайнер-верстальщик** Амина Кольцова

**Выпускающий редактор** Михаил Ледовский

Подписано в печать 10.09.2012

Печать офсетная

Тираж 500 экз.