Статья в журнале «Мир безопасности»

Декабрь 2015 года

**Торги по безопасности: кто дешевле?**

***За ошибки политической власти***

***расплачивается народ.***

Четвертый квартал года, власть делает закупки, формируются финансовые потоки следующего года, «золотая лихорадка».

В преддверье очередного Послания Федеральному Собранию Президента хочу вернуться к некоторым положениям аналогичного документа 2012 года и оценить положение дел с высоты трех прожитых лет.

Ведя речь о создании и модернизации 25 миллионов рабочих мест, Президент сказал, что «именно качественные рабочие места станут локомотивом роста зарплат и благосостояния граждан. Это главное направление нашего удара».

Говоря о «наступлении на коррупцию, которая, безусловно, уничтожает ресурс национального развития», Президент подчеркнул: «ни одна бизнес-структура не должна пользоваться привилегиями от близости к исполнительной, законодательной или судебной власти, причём любого уровня».

Настоящей «питательной зоной для коррупции» Президент определил государственные закупки. «Причём важнейшее значение имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчётность о ходе и результатах исполнения государственных контрактов».

Не кажется ли Вам коллеги, что ситуация не то чтобы не выровнялась, а стала носить уже явно гротескный, даже не закамуфлированный характер «распила».

Любой, пришедший во власть чиновник, приводит с собой не только «команду», но и «бизнес-структуры», с помощью которых «команда» через государственные закупки выстраивает и перераспределяет финансовые потоки. «Бизнес-структуры», как правило, не простые, а очень «близкие к исполнительной, законодательной или судебной власти, причём любого уровня».

Если участвовать в «неподготовленном для себя» конкурсе, то победу можно одержать только демпингуя. Ну, и как демпинг вяжется со словами Президента, «что именно качественные рабочие места станут локомотивом роста зарплат и благосостояния граждан».

В отношении государственных и муниципальных закупок в сфере безопасности я считаю, что:

1). Закупка должна проводиться только через проведение конкурса.

Предмет закупки: оказание охранных услуг.

По Общероссийскому классификатору **видов** экономической деятельности (ОКВЭД) данный вид услуг имеет код 74.60 «Проведение расследований и обеспечение безопасности».

По Общероссийскому классификатору **продукции** по видам экономической деятельности (ОКПД) указанному выше виду деятельности соответствует продукция с кодом 74.60.15.000 «Услуги охраны».

Часть 2 ст.24 №44-ФЗ определяет способы выявления подрядчиков, а именно:

- конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);

- аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион);

- запрос котировок;

- запрос предложений.

«Услуги охраны» с кодом 74.60.15.000 не входят в «Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 31.10.2013 N 2019-р.

Следовательно, обязательности в проведении электронного аукциона при выборе подрядчика на оказание охранных услуг у заказчика нет.

Электронный аукцион целесообразно проводить, если заказчику не нужно оценивать предложения участников по качеству товаров (квалификации участников, опыту работы и т.п.). Об этом говорит п.2 ч.2 ст.59 № 44-ФЗ. Но в нашем случае охранная услуга разных поставщиков отличается друг от друга именно качеством.

В соответствии с ч.13. ст. 22. № 44-ФЗ идентичными товарами, работами, услугами признаются товары, работы, услуги, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. ..... При определении идентичности работ, услуг учитываются характеристики подрядчика, исполнителя, их деловая репутация на рынке. Именно этого и не позволяют сделать аукцион и запрос котировок, которые направлены на выявление победителя, предложившего меньшую, вплоть до демпинга, цену.

Предмет закупки не позволяет выбрать подрядчика путем проведения запроса предложений, так как не подпадает под условия ч.2 ст.83 N44-ФЗ.

Поэтому закупка должна проводиться только через проведение конкурса.

2). Методом обоснования начальной максимальной цены контракта (НМЦК) должен быть затратный.

Учитывая непривлекательность профессии «охранник», заброшенность и неуправляемость государством отрасли частной охраны, выделение средств на обеспечение безопасности по остаточному принципу и многое другое, приходится констатировать тот факт, что это наименее оплачиваемая сфера деятельности, граничащая с минимальными размерами оплаты труда в регионах. Разброс цен охраны от 70 до 250 рублей в час, в зависимости от региона, учредителя и его административного ресурса, принадлежности охранной организации к сфере охраняемых объектов и многое другое. Рыночных отношений в области частной охраны нет. Охранную организацию нанимают, не исходя из ее предложений, а исходя из рекомендаций знакомых и близких, или создают «под себя». Поэтому самым правильным из предлагаемых методов расчета НМЦК является затратный, тем более, что до 80% затрат в частной охране приходится на заработную плату с начислениями.

Предлагаю вниманию расчет НМЦК в Москве и Московской области, за основу расчета брался минимальный размер оплаты труда, закрепленный в Соглашениях о минимальной заработной плате в регионе между Правительством региона, объединением организаций профсоюзов и объединениями работодателей региона. Расчеты приведены в прилагаемых таблицах. Следует отметить, что большинство регионов (три четверти) или оставили без изменения установленный N 408-ФЗ с 1 января 2015 года МРОТ  в размере 5965 рублей в месяц, или незначительно его увеличили до 7000-8000 рублей. И только 14 регионов (5 из них в Европейской части России) установили МРОТ, превышающий 10000 рублей.

3). Лотов на конкурсе должно быть много.

Специфика законодательства о частной охранной деятельности такова, что в стране нет ни одной частной охранной организации, которая бы смогла взять на себя охрану сразу всех выносимых на торги объектов, размещенных в разных регионах. Следовательно, на торгах, объявляемых для обеспечения государственных нужд, лотов должно быть несколько, если не сказать, что их должно быть много и скомпонованы они должны быть по региональному признаку. Если Заказчик допустил победу одной пусть и крупной охранной организации на своих объектах в разных регионах, то одно из трех, либо Заказчику формально наплевать на безопасность, либо Заказчику наплевать на безопасность и он «пилит» деньги с Исполнителем, либо Заказчик «добросовестно заблуждается». Договор заключается Заказчиком с «большой, серьезной» ЧОО, а на самом деле его объекты охраняет нанятая по субподряду «мелочь». Здесь сразу все - и субподряд, и демпинг. И угроза снятия охраны в одночасье за нарушение норм Закона, запрещающего субподряд (лизинг, аутстаффинг) в охранном бизнесе. Дело в том, что аутстаффинг прочно вошел и во взаимоотношения между частными охранными организациями, между крупными ЧОО, учредители которых обладают большим административным ресурсом и имеют возможность получать крупные заказы, и мелкими зависимыми, вассальными ЧОО. Именно последние и выступают в роли провайдеров, довольствуясь, собственно, не оплатой своих «услуг», а подачкой с барского плеча крупной ЧОО. Таким образом осуществляется охрана большого количества объектов Заказчика на обширных территориях.

Для достижения безопасности настоящей, а не мнимой лотов на конкурсе должно быть много.

4). Техническое задание конкурсной документации не должно включать требования, которые могут повлечь необоснованное ограничение конкуренции и количества участников закупки.

Федеральным законом N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» обязанность Заказчика составлять техническое задание не предусмотрена.

Техническое задание - документ, содержащий требования Заказчика к объекту закупки, определяющие условия и порядок ее проведения, в соответствии с которым осуществляется оказание услуг и их приемка. Это исходный документ, который учитывает основное назначение закупки услуг, их характеристики, задание Заказчика, описание первичных данных, целей и задач закупки, сроков оказания услуг, требований к услугам, их результатам, к гарантиям, описание объекта закупки, объема закупаемых услуг, формы отчетности, обоснование требований к услугам, экономические требования, а также специальные требования. Таким образом, техническое задание содержит описание того, что нужно заказчику.

Как правило, техническое задание Заказчиком переносится из конкурсной документации в контракт, следовательно требования технического задания становятся обязательными, а как быть с ценой контракта? Она определяется, исходя из собственно услуги, предмет которой излагается в Информационной карте, равно как и цена предмета закупки. Информационная карта содержит определенные N 44-ФЗ основные и дополнительные требования к Участникам закупки, подчеркиваю определенные Законом.

А так как техническое задание Законом не предусматривается, то коррумпированный Заказчик позволяет себе «оторваться по полной», описывая что он хочет дополнительно, но за счет Исполнителя, «отпугивая» тем самым не желательных конкурентов для своей «бизнес-структуры» близкой к исполнительной, законодательной или судебной власти, причём любого уровня».

Отсюда и усиление за счет Участника, и наличие Группы быстрого реагирования с оружием, а то и не одной, даже если осуществляется закупка услуг охраны без оружия, и наличие оперативного дежурного, и наличие группы контроля, и пр., и пр. и все естественно за счет Исполнителя. Все это и есть дополнительные требования, которые по сути ЗАПРЕЩЕНЫ N 44-ФЗ.

Ведь при покупке стола Заказчик не выставляет требования, чтобы к нему был еще поставлен и письменный малахитовый прибор бесплатно. Такой прибор может стоить дороже стола. А если и выставляет, то не письменно, так как это будет вымогательство, а устно - что есть коррупция. В нашем случае дополнительные требования в техническом задании помимо разрешенных Законом, это коррупция, так как должна выиграть своя бизнес-структура, встраиваемая в общий финансовый поток соответствующего государственного, муниципального чиновника.

Пример с запросом котировок в одном недалеком Подмосковном городе.

Текст последнего пункта технического задания на один запрос привожу в оригинале (всего Заказчик имеет под охраной 11 адресов):

**«8. При оказании услуг Исполнитель своими силами и средствами обеспечивает сотрудников осуществляющих охрану необходимым оборудованием (используется не реже 1 раза в месяц по требованию заказчика), в том числе:**

8.1. Рентгенотелевизионная система контроля (2 шт.)

8.2. Анализатор взрывчатых веществ портативный, легкий и удобный в использовании, предназначен для обнаружения основных известных ВВ в негерметичной упаковке (2 шт.)

Обнаружение паров взрывчатых веществ осуществляется путем отбора проб с поверхности или из внутреннего объема исследуемых объектов и анализа проб на содержание характерных компонентов паров взрывчатых веществ.

8.3. Металлодетектор арочный, двухзонный (1 шт.)»

Ну, и справка, наконец. Для того, чтобы обеспечить фантазии Заказчика на ОДНОМ объекте ОДИН раз в месяц мне нужно потратить не менее 2200000 рублей. Доставка оборудования на объект и обратно или на другой объект, монтаж и демонтаж, с машиной, это бригада в три совершенно не простых человека на целый день. Каждый из них должен быть сертифицирован по работе на установках. Ровно полмесяца - 11 рабочих дней, по 1 дню на 11 объектах. Их зарплата с амортизационными начислениями транспорта и оборудования составит около 120000 рублей. И это при запросе котировок на услуги одного охранника на одном объекте на сумму в 80000 рублей в месяц! А если у Заказчика на критический день придет желание сразу на нескольких объектах устроить показуху? По сути это шантаж расторжением договора.

*Мобильная система контроля «ФИЛИН 5535». Стоимость более 3000000 рублей: - габаритные размеры 2,5м\*0,85м\*1,3м;*

 *- масса ~ 1500кг. Под заказ.*

*Портативная переносная рентгенотелевизионная установка «Норка-120». Стоимость от 630000 до 740000 рублей. Массой 20 кг. В наличии.*

*Газоанализаторы паров взрывчатых веществ. Стоимость от 340000 до 3500000 и выше, под заказ. Детектор взрывчатых веществ КРОН-ВВ - 340000 рублей.*

*Металлодетектор арочный, двухзонный. Стоимость от 85000 до 355000 рублей + аксессуары 50000 рублей, все под заказ. Металлодетектор GARRETT Magnascanner MT-5500 (США) 230000 рублей + 55000 аксессуары.*

Резюме. Техническое задание конкурсной документации не может содержать требования, которые могут повлечь необоснованное ограничение конкуренции и количества участников закупки или оказание дополнительных, не оплачиваемых услуг.

На этом можно было бы поставить точку, если бы не 31.10. и 14.11. Тема и заголовок статьи были навеяны мыслями о грустном, о технологии идущих государственных закупок, а эпитет мыслями об ужасном. И следующей частью статьи я хочу зачеркнуть почти все, сказанное выше.

А. О цене безопасности.

Я считаю, что ни о каком контроле со стороны уполномоченных органов государственной власти за обоснованием затрат на обеспечение безопасности со стороны хозяйствующих субъектов всех видов собственности нет. За исключением случаев при расследовании уголовных дел, связанных с гибелью людей или нанесением серьезного материального ущерба.

В связи с этим считаю глумлением основным критерием при закупках услуг в области частной охраны считать снижение цены. Словосочетание-то какое кощунственное - торги по безопасности. Требую немедленно тарифицировать услуги охраны и основным критерием на закупках сделать качество охранных услуг. За основу предлагаю взять приведенные выше таблицы стоимости услуг для Москвы и Московской области.

Помимо моральной стороны вопроса тарификация услуг охраны решает вопросы борьбы с демпингом, коррупцией, ликвидацией откатов в нашей отрасли. Сегодня же ни у кого нет в мыслях пойти в Энергосбыт, дать взятку и попросить для себя снижение тарифов на электроэнергию. Так же надо сделать и в охране.

Б. О коллективной ответственности.

В ряде отраслей народного хозяйства существует обязательное участие субъектов предпринимательской деятельности в саморегулируемых организациях (СРО), а в охранном бизнесе нет. На сегодняшний день создано и включено в Росреестр 10 СРО в охранном бизнесе, 7 в Москве, по 1 в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Астраханской областях. Считаю необходимым узаконить обязательность членства участников рынка безопасности в отраслевых саморегулируемых организациях. Что безусловно положительно повлияет на качество оказываемых услуг, приведет к созданию единых отраслевых стандартов охранной деятельности, единых профессиональных стандартов охранников, обеспечит интенсивное развитие отрасли, формально облечет ответственностью СРО за деятельность своих членов и, в конце концов, приведет положения закона о СРО в охранную сферу.

В. Об аудите в сфере закупок.

Читая, а иногда и участвуя в закупках, удивляешься неуемной выдумке авторов текстов технических заданий и контрактов, а еще больше тому, что вся эта абракадабра выносится на всеобщее обозрение. Становится ясно что никто это кроме Заказчика и его «бизнес-структуры» не читает и не контролирует. Хотя ст.98 № 44-ФЗ и определяет субъекты, на которые возлагается аудит в сфере закупок. Вот здесь и вопрос, почему Заказчики, специализированные организации или уполномоченные учреждения, проводящие закупки, с одной стороны вмешиваются в предпринимательскую деятельность, диктуя Участнику вплоть до марки радиостанций, которыми должны быть оснащены его охранники, а с другой не боятся быть обвиненными в коррупции? Президент необходимым условием действенной борьбы с коррупцией определил активное гражданское участие, эффективный общественный контроль. Общероссийский Народный фронт, восприняв слова Президента об «аудите ... закупок государства и госкомпаний, а также публичной отчётности о ходе и результатах исполнения государственных контрактов» как руководство к действию для себя, запустил проекты, направленные на борьбу с участием оффшорных компаний в системе государственных закупок, мониторинг реформирования местного самоуправления и т.п. Я вижу это как пример для саморегулируемых организаций, СРО сегодня должны взять под контроль все закупки, связанные с безопасностью.

Г. О закупках субъектами малого предпринимательства.

Заказчик зачастую отказывается от проведения закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства, опасаясь, что ФАСом это может быть расценено как необоснованное ограничение конкуренции в рамках № 135-ФЗ. На самом же деле в охранном бизнесе подавляющее большинство ЧОО это субъекты малого предпринимательства, которым трудно конкурировать с большими охранными организациями, да еще и обладающими серьезным административным ресурсом и, как правило, имеющими доступ к составлению конкурсной документации. Считаю необходимым в это вопросе развести требования №№ 44-ФЗ, 223-ФЗ и №135-ФЗ.

Д. Об особенностях заключения контрактов при обеспечении безопасности.

№ 44-ФЗ в Главе 7. Особенности осуществления отдельных видов закупок определил особенности заключения контрактов на поставки в интересах гособоронзаказа, госматрезерва, на оказание услуг связи для обеспечения обороны страны, энергосервисных контрактов. Считаю целесообразным этим же законом определить особенности закупок услуг безопасности.

**Эксперт Комитета по безопасности**

**и противодействию коррупции Государственной думы**

**Руководитель Синдиката «Национальная Гвардия»**

**В.МАКАРОВ**