

Методология социологических исследований сложного общества

А.Ю. Труфанов

В статье освещаются проблемы, возникающие при проведении социологических исследований, заказчиком которых выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Рассматриваются такие способы отбора участников размещения заказа, как аукцион в электронной форме, открытый конкурс, котировочные заявки. Статья содержит сравнительный анализ данных способов, рассматривает их преимущества и недостатки, касается практических вопросов, связанных с функционированием того или иного способа.

В соответствии с действующим федеральным законодательством в сфере размещения государственного заказа и закупок, организация и проведение социологических исследований может осуществляться органами государственной власти и управления либо собственными силами, что по ряду причин технологического характера представляется невозможным в необходимых масштабах, либо на основании конкурсных процедур. При этом необходимо учитывать, что результаты любого социологического исследования, проведенного органами государственной власти, имеют политический характер. На основе получаемых данных не только принимаются политические и управленческие решения на региональном уровне, но и предоставляется значительная часть показателей в соответствующие федеральные министерства и ведомства в качестве промежуточных итогов деятельности областных органов исполнительной власти.

Существующая система федерального законодательства предполагает участие любого

юридического либо физического лица на право участвовать в конкурсе на оказание услуг по проведению социологического исследования по предлагаемой органами государственной власти теме. В результате существующей законодательной правоприменительной практике в аспекте социологических исследований сложились следующие обстоятельства.

Согласно пункту 1 статьи 10 «Способы размещения заказа» Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 94) органы государственной и муниципальной власти размещают заказ путем проведения торгов, в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме или без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах)¹.

Пункт 1 статьи 8 «Участники размещения заказа» определяет, что участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо

Труфанов Александр Юрьевич – к.и.н., с.н.с. Приволжского филиала Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института социологии Российской академии наук. E-mail: info@pf-is.ru
Статья подготовлена при выполнении НИР по теме «Новые теоретические подходы к исследованиям модернизации России в контексте усложняющегося социума», проводимой в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (Соглашение № 8812 от 15 ноября 2012 г.).

независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Требования, предъявляемые к участнику размещения заказа, определяются статьей 11 ФЗ-94. Согласно им, при размещении заказа в отношении участника не должны проводиться процедура ликвидации, отсутствовать решение арбитражного суда о признании индивидуального предпринимателя банкротом и об открытии конкурсного производства, отсутствовать задолженность по начисленным налогам².

В случае объявления заказчиком торгов в форме запроса котировок участник размещения заказа предоставляет в уполномоченный орган подписанную котировочную заявку с указанием цены, за которую участник готов выполнить указанные работы. После окончания приема заявок, комиссией вскрываются конверты, а победителем признается участник, предложивший наименьшую сумму. Если заказчиком принято решение о проведении открытого аукциона, то к участникам предъявляются иные требования. Согласно статье 25 «Порядок подачи заявок на участие в конкурсе» ФЗ-94, участник размещения заказа подает заявку на участие в конкурсе в срок и по форме, которые установлены конкурсной документацией.

Заявка должна содержать сведения и документы об участнике, такие, как фирменное наименование, сведения об организационно-правовой форме, о месте нахождения, почтовый адрес, полученную не ранее чем за шесть месяцев выписку из Единого государственного реестра юридических лиц (или его нотариально заверенную копию), документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа, документы, подтверждающие квалификацию участника размещения заказа, копии учредительных документов, решение об одобрении или о совершении крупной сделки, предложение о функциональных характеристиках³. В случае если заказчиком установлено требование об обеспечении заявки, то документы или их копия, подтверждающие внесение денежных средств. Все требуемые документы нумеруются, прошиваются и передаются в уполномоченный орган.

При проведении открытого конкурса заказчик может устанавливать собственные требования при определении победителя. В данном случае предмет контракта состоит из трех составляющих: цена, наличие квалифицированных специалистов и опыт аналогичной работы, а также сроки выполнения работ. Заказчик самостоятельно устанавливает процентное распределение значимости. Например, при проведении открытого конкурса, организованного Департаментом внутренней политики Ямало-Ненецкого автономного округа, цена, предложенная участником размещения торгов, имеет значимость лишь на 35%, наличие квалифицированных кадров

и опыт работы – 20%, срок оказания услуг – 45%⁴. И напротив, при проведении открытого конкурса Правительством Нижегородской области цена контракта имеет значение на 55%, а наличие квалифицированных кадров и опыт работ – 45%⁵. При этом срок выполнения контракта устанавливается самим заказчиком и значимости в данном случае не имеет.

Как отмечалось выше, процедура выявления организации, которая будет проводить социологическое исследование, может проводиться тремя способами:

1. **Открытый аукцион в электронной форме.** Электронные торги представляют собой аукцион, проводимый на электронной торговой площадке (ЭТП) и в электронной форме. Местом же проведения выступает специальный портал в сети Интернет, а контроль за всем процессом осуществляет физическое или юридическое лицо – индивидуальный предприниматель. Торговые площадки позволяют в одном торговом и информационном пространстве объединять потребителей и поставщиков различных товаров и услуг, а также предоставлять им ряд сервисов, которые повышают эффективность их бизнеса. Также в отличие от стандартных аукционов электронные торги могут проводиться и на повышение, и на понижение стоимости лота. Что касается последнего, то заказчик выставляет максимальную цену, которую он готов отдать, и лишь затем в режиме онлайн к торгам могут подключаться потенциальные покупатели. Каждый из них назначает свою цену, причем подать заявку можно неограниченное число раз. Победителем, как правило, становится тот, кто предлагает свой товар или услугу по наименьшей цене. Электронные торги регулируются специальным регламентом:

1. Чтобы принять участие в торгах, сначала нужно зарегистрироваться на конкретной ЭТП, а затем непосредственно в день проведения аукциона, используя средства идентификации или электронную подпись (ЭП), зайти на страницу аукциона;

2. Торги проходят на понижение цены, но если она падает до нуля – на повышение.

3. В начале аукциона участники могут делать ценовые предложения в рамках текущего шага торга, которые не превышают начальную стоимость контракта.

4. Аукцион считается завершенным, если по истечении 10 минут с момента его начала или последнего ценового предложения не поступило новое предложение, предусматривающее более низкую цену.

5. В течение нескольких минут система автоматически составляет протокол, в котором указываются итоги торгов.

Положительным моментом в данном случае является отсутствие бумажного документооборота, необходимости сбора всей документации, касающейся деятельности организации, снижение уровня коррупции за счет сокращения

воздействия так называемого человеческого фактора и обеспечения максимальной прозрачности закупок, исключение возможности сговора участников: в основе электронного аукциона закладывается принцип конфиденциальности, анонимности участия и т.д.

В настоящее время на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о заказах существует пять площадок: «Единая электронная торговая площадка», «Система торгов Сбербанк-АСТ», «Система электронных торгов», RTS-tender и «Электронная торговая площадка Госзакупки». Рассматривая аукцион в электронной форме применительно к проведению социологических исследований, необходимо отметить, что в общей массе заказов на проведение исследований, аукционы в электронной форме занимают последнее место. С января по декабрь 2012 г. из 872 предложений по проведению социологических исследований лишь 42 проводятся на электронных площадках. Одной из причин ограниченного применения аукционов в электронной форме является необходимость получения ЭЦП. Несмотря на то что сама процедура не занимает много времени, большинство организаций, проводящих социологические исследования, не спешат с ее оформлением. Отчасти это можно объяснить тем обстоятельством, что большинство аукционов в электронной форме требуют обеспечения заявки в размере, который не превышает 5% суммы контракта, либо дополнительно необходимо обеспечить контракт. Учитывая то обстоятельство, что подавляющая часть аукционов в электронной форме оперирует с суммами около или свыше миллиона рублей, то становится понятно, что не каждая организация может себе позволить выплатить такую сумму.

2. Открытый конкурс. Как отмечалось выше, участником открытого конкурса может стать любое юридическое лицо, предоставившее необходимую документацию согласно ФЗ № 94. В отличие от аукциона, проводимого в электронной форме, данный способ отбора организаций для проведения социологического исследования, подразумевает под собой сбор всей необходимой документации: сведения об организации, выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, копии дипломов и трудовых книжек. Дополнительно может предоставляться отзыв от предыдущих заказчиков. Открытый конкурс проводится в том случае, если цена контракта превышает пятьсот тысяч рублей и зачастую необходимо финансово обеспечивать заявку (составляющую не более пяти процентов от суммы контракта) и контракт. С одной стороны, это является своеобразным барьером для небольших организаций, не имеющих опыта проведения социологических исследований, однако если цена контракта составляет несколько миллионов, а то и десятков миллионов рублей, то не каждая организация сможет финансово обеспечить заявку и контракт.

Также в качестве недостатка данного способа отбора организаций является то, что вся документация предоставляется в структурное подразделение органа государственной власти, занимающееся организацией и проведением конкурсов. Таким образом, существует возможность влияния на результаты конкурса.

3. Запрос котировок – самый быстрый и простой способ провести закупку до 500 тысяч рублей. При сумме до 250 тыс. рублей срок окончания приема заявок (с момента публикации извещения) – от четырех рабочих дней. От 250 до 500 тыс. рублей – от семи рабочих дней. В числе публикуемой информации – извещение, содержащее существенные условия закупки, форма котировочной заявки, проект государственного контракта. Извещение содержит минимум требований: о предмете закупки, формах оплаты, доставке товара, оказании услуг. Заказчик также имеет право включить требование о ненахождении участника в Реестре недобросовестных поставщиков. Заявка, как правило, подается участником торгов без приложения каких-либо лицензий и сопутствующих документов и не требует конвертирования. Время приема заявок фиксируется в журнале регистрации котировочных заявок. Во время подачи заявки участник вправе потребовать расписку с указанием времени ее приема. Единственным критерий оценки котировочных заявок – цена.

По итогам запроса котировок в соответствии с ФЗ № 94 в срок от 7 до 20 дней после опубликования результатов (протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок) на официальном сайте заключается государственный контракт с победителем. В случае уклонения победителя от заключения государственного контракта сведения о нем должны быть направлены в Реестр недобросовестных поставщиков, а контракт будет заключен со вторым участником. Главным преимуществом этой формы закупки является простота (не нужно разрабатывать конкурсную документацию и критерии оценки заявок) и скорость (от 4–7 рабочих дней на прием заявок, принятие решения на следующий день).

Однако в данном способе отбора организаций для проведения социологических исследований присутствуют существенные недостатки. Существует потенциальная возможность заинтересованных лиц влиять на исход закупок, так как все предложенные цены известны организаторам до приема заявок. Например, Главное управление внутренней политики и взаимодействия с органами местного самоуправления Московской области 11 октября 2012 г. размещает два заказа на оказание услуг по проведению социологического исследования в микрорайонах городского округа Химки западнее и восточнее Ленинградского шоссе с начальной ценой контрактов 250 000 рублей каждый. В техническом задании указано, что необходимо опросить 330 интервью среди жителей городского округа Химки в микрорайонах

■ Социология

восточнее Ленинградского шоссе⁶ и 330 человек городского округа Химки в микрорайонах западнее Ленинградского шоссе⁷. Вместе с тем в разделе срок поставки товара, выполнения работ, оказания услуг стоит один календарный день. То есть формально предлагается опросить 330 жителей из одного микрорайона, 330 жителей из другого, обработать данные, составить отчет за одни сутки. В итоге на конкурс подано три заявки, причем в один и тот же день с разницей в две минуты между участниками.

Второй пример. Департамент социальной защиты населения города Москвы 06 ноября 2012 г. запрашивает котировки на проведение анкетирования, социологических опросов и исследований для ГКУ ДДИ № 15 с начальной ценой контракта 450 000 рублей⁸. В результате разрыв между победителем и организацией, занявшей второе место, составил всего 150 рублей. При этом победитель, общество с ограниченной ответственностью «Антей», подало заявку самой последней. При этом основная деятельность фирмы заключается в предоставлении юридических услуг. Отсюда возникает следующая проблема. При запросе котировок у заказчика нет гарантии, что работа выполнена качественно и проводилась ли она. Любое юридическое и даже физическое лицо вправе подать котировочную заявку и иметь все шансы выиграть конкурс.

Аналогичную мысль высказывал и генеральный директор ВЦИОМ Валерий Федоров на научной сессии Отделения общественных наук РАН, посвященной дню социолога. В частности, он отмечал, что в настоящее время проведением социологических исследований может заниматься любая организация. При этом заказчика, в лице органа государственной власти, не смущает тот факт, что у организации отсутствует практический опыт проведения исследований, нет четко выработанной методологии исследований, нет квалифицированных кадров. Стоит отметить, что отчасти вышеуказанные обстоятельства учитываются органами государственной власти, благодаря чему географическую и половозрастную выборку, перечень вопросов для анкет готовятся структурными подразделениями органов государственной власти самостоятельно. Однако сотрудники данных подразделений не всегда квалифицированно подготовлены. Отсюда неизбежно возникают методологические проблемы, влекущие за собой искажение итогового результата. То есть возникает проблема получения адекватных, верифицируемых, валидных, подлежащих проверке данных, а также квалифицированной аналитики и рекомендаций, исходящих не из научных, а из практических потребностей системы принятия управленческих решений органами государственной власти.

Еще одной проблемой в аспекте проведения социологических исследований для органов государственной власти является однообразный подход к итогам исследования. В основном тех-

нические задания предполагают предоставление итогового отчета по результатам исследования. В результате большинство отчетов содержат лишь описательную часть, без выработки рекомендаций и прогнозов развития событий. Хотя тот же Валерий Федоров отмечал, что ВЦИОМ накоплен богатейший материал по социально-экономической тематике, собиравшийся на протяжении многих лет. При необходимости можно проследить все процессы в динамике, сделать прогноз развития событий. Однако, по словам В. Федорова, такой материал не находит заказчика.

Стоит отметить, что в подавляющем большинстве органы государственной власти используют лишь одну форму социологического исследования – регулярные опросы населения по тем или иным интересующим власть вопросам (в основном по социально-экономической и общественно-политической ситуации в регионе). При этом практически не используются такие методы, как, например, глубинные интервью или экспертные опросы.

Таким образом, можно отметить, что в настоящее время существует несколько проблем проведения социологических исследований для органов государственной власти. Первое, это выбор оптимального способа отбора организаций. Из существующих, предлагаемых ФЗ № 94 и рассматриваемых в аспекте коррупционной составляющей – наиболее оптимальным является проведение аукциона в электронной форме. Следующим способом можно отметить проведение открытого аукциона, замыкает тройку запрос котировок. Однако сразу возникает вопрос, который не решают вышеуказанные методы. Это проблема отбора организаций, предлагающих свои услуги по проведению социологических опросов. Отчасти проблема решается за счет установления необходимости обеспечить заявку и контракт. Это позволяет отсеять фирмы-однодневки, однако в то же время даже крупные социологические организации не всегда могут обеспечить многомиллионные контракты.

И, наконец, последней проблемой, возникающей при проведении социологических исследований для органов государственной власти, является то обстоятельство, что зачастую заказчика не интересует вопрос: «Что будет дальше?», а лишь ситуация «здесь и сейчас».

Trufanov A. Y. *The Methodology of Sociological Research in the Composit Society.*

Summary: *The article highlights the problems encountered in sociological research, the customer is State authorities of subjects of the Russian Federation. Also the article discusses the methods of picking the participants of placing the order as an open electronic auction, open tender, quoted bid. The article contents comparative analysis of given methods, considers their benefits and limitations, touches on the practical questions associated with the functioning one or the other method.*

Ключевые слова

Социологическое исследование; федеральный закон, аукцион в электронной форме, открытый аукцион, котировочная заявка.

Keywords

Sociological research, Federal Law, electronic auction, open tender, quoted bid.

Примечания

1. Федеральный закон от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации № 30 от 25 июля 2005 года. М., 2005. С. 247.
2. Там же. С. 234.
3. Там же. С. 268.
4. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов [Электронный ресурс].- Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/order_document_list_info/show?notificationId=4451779, свободный.
5. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/order_document_list_info/show?notificationId=4633631
6. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4506215
7. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4506214
8. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4704257
9. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4506214
10. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4506214
11. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4704257
12. Там же. Режим доступа http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=4704257