

Минэкономразвития пытается демонтировать существующую систему госзакупок, Федеральная антимонопольная служба категорически против.

Минэкономразвития (МЭР) подготовило законопроект о федеральной контрактной системе (ФКС). Документ призван кардинально реформировать существующую систему госзакупок. Он вводит персональную ответственность государственного заказчика за результат, а также институт общественного контроля закупок, публикацию заказчиком планов закупок. При этом у заказчика появляется право выбирать форму проведения торгов - аукцион, конкурс и пр. Нынешний закон о госзакупках (94-ФЗ) такой вариативности не предусматривает. Идеи МЭРа нашли как сторонников, так и жестких противников. Наиболее непримиримая позиция у Федеральной антимонопольной службы (ФАС). На страницах "Профиля" позицию ФАС представляет начальник управления контроля госзаказа ФАС Михаил ЕВРАЕВ, а оппонирует ему председатель комитета Госдумы по строительству и земельными отношениям Мартин ШАККУМ.

РЕЗУЛЬТАТ, А НЕ КОНТРОЛЬ

Мартин ШАККУМ, председатель комитета Госдумы по строительству и земельным отношениям:

- Вы считаете, что законопроект МЭРа - шаг вперед?

- Это шаг в правильном направлении. Он был сделан на основе тщательного анализа зарубежного опыта. А раньше пытались изобрести нечто такое, чего нет ни в одной стране мира. Этот подход себя не оправдал.

- В МЭРе утверждают, что принятие закона о ФКС в несколько раз может сократить коррупцию и урегулировать многие спорные вопросы. Вы с этим согласны?

- Мне кажется, что главная цель этого документа не борьба с коррупцией и даже не экономия бюджетных средств, хотя это, конечно же, важно. Основная цель - получить качественный товар, работу или услугу от лучшего поставщика в установленный срок. То есть главное - это наиболее полная реализация интересов государства. Любая попытка придумать некие волшебные процедуры госзакупок, которые, изолировав заказчика от подрядчика, исключат коррупцию и обеспечат закупку по наименьшей цене, обречена на неудачу. Эти процедуры, как показывает практика, все равно обходят. А вот деятельность добросовестного заказчика при этом затрудняется до невозможности.

- А как вы оцениваете заявление ФАС, что самостоятельный выбор заказчиком способа закупок приведет к существенному ограничению конкуренции?

- На мой взгляд, заказчик должен иметь определенную самостоятельность при выборе процедуры закупок. Если мы законодательно предпишем ему какую-то одну процедуру, да еще распишем ее до мельчайших деталей, то заказчик всегда сможет сказать: я действовал точно в соответствии с вашими инструкциями. А что товар или услуга оказались некачественными, в этом я не виноват. Ведь все процедуры мною соблюдены с точностью до запятой - какие ко мне претензии? А можно подойти к проблеме с совершенно иной стороны. Мы предоставляем

заказчику, как это, кстати, происходит на Западе, возможность выбрать оптимальную процедуру закупок - это может быть конкурс, аукцион, в том числе и электронный, или нечто иное. Но одно условие должно быть выполнено. Если мы, например, размещаем подряд на строительство дороги, то она должна быть построена качественно и в срок. Примерная стоимость всех дорожных работ известна. И если на выделенные средства построен качественный объект, значит, они использованы рачительно и никакой коррупции не было. То есть во главу угла должен быть поставлен результат, а не контроль над процедурами.

- Но какой-то контроль все-таки необходим?

- Если мы сомневаемся в честности заказчика, то есть только один способ его проконтролировать - установить для него правильную цену заказа и спросить за конечный результат. Других вариантов нет. Если стартовая цена контракта определена неправильно, если заказчик действительно имеет возможность закупить качественный товар на 30-40% дешевле этой цены, то практически можно не сомневаться, что он этот "излишек" средств присвоит, причем вместе с поставщиком. И в этом будет виноват, прежде всего, тот, кто установил неправильную стартовую цену. Поэтому чем еще хороша ФКС? Эта система должна позволить правильно определять стартовую цену контракта.

- Вы, как и МЭР, предлагаете считать всех участников торгов людьми честными?

- Я уверен, что это мы сможем определить только тогда, когда станем спрашивать за конечный результат. В особенности это относится к сложным закупкам, таким как строительные подряды, закупки научно-технического оборудования. Если же говорить о борьбе с коррупцией в рамках данного закона, то самый эффективный механизм - обеспечение максимальной прозрачности закупок. В то же время для борьбы с коррупцией у нас есть и другие законы, в первую очередь Уголовный кодекс.

- И все же почему, на ваш взгляд, ФАС не приемлет инициативы МЭРа?

- Перед ФАС стоят вполне определенные задачи - развитие конкуренции. А вот МЭР нужен результат - построенные дороги, здания. Почему ФАС поддерживает Минфин, тоже понятно. Этому ведомству нужна экономия бюджетных средств, за результат оно не отвечает. Так что позиция этих министерств логична, они рассуждают в рамках своих ведомственных интересов. Но помимо этих интересов должен присутствовать и государственный подход, который заключается в том, чтобы обеспечить закупку наилучшего товара у наилучшего поставщика по оптимальной цене.

- Одна из основных претензий ФАС заключается в том, что в документе не прописано, в каких случаях должна применяться любая из предложенных процедур заказа.

- Невозможно прописать оптимальные процедуры на все случаи жизни даже для определенных групп товаров. Только сам заказчик, исходя из специфики закупок, может определить, какая процедура будет наиболее эффективной. Если же в том или ином случае для него будет прописана конкретная процедура, а она на практике приведет к закупке некачественного товара, у заказчика появляется возможность оправдать любые свои действия именно тем, что он строго следовал

предписанной процедуре.

Скажем, ФАС чуть ли не в качестве универсальной процедуры предлагает электронные аукционы. В том числе и при размещении строительных подрядов. Я говорил одному из сотрудников ФАС: "Попробуй разместить заказ на строительство своей дачи на электронном аукционе - это же в принципе возможно. Но ты же наверняка не станешь этого делать". Никто не будет нанимать строительную фирму только потому, что она предложила наименьшую цену. Любой нормальный человек захочет посмотреть, что фирма построила, с каким качеством. А электронные аукционы консервируют технологическую отсталость.

- Почему?

- Потому что подрядчик берет самую "отстойную" проектную организацию - лишь бы дешевле вышло. В самом деле, зачем приглашать дорогих архитекторов, когда есть дешевые? В случае сохранения данной ситуации все дорогие архитекторы со временем остались бы у нас без работы. А дальше используют самые дешевые материалы, устаревшие технологии, приглашают на работу гастарбайтеров, платят "конвертные" зарплаты. Вот за счет чего достигается экономия!

- 30 сентября ФАС представит свой законопроект по модернизации системы госзакупок. Как вы думаете, чья точка зрения в итоге победит?

- Есть позиция правительства, есть президент. За ними и будет последнее слово. Я уверен, что будет принято разумное решение.

ВРЕДНЫЙ ЗАКОН

Михаил ЕВРАЕВ, начальник управления контроля госзаказа ФАС:

- Почему столько критики сегодня идет в адрес действующего законодательства о госзакупках?

- Критику закона можно разделить на несколько составляющих - на объективную критику, когда действительно есть нерешенные проблемы, на критику людей, не разобравшихся в законе, и на критику лоббистов. Мы не должны забывать, что 94-ФЗ наступил на интересы очень многих - и крупных заказчиков, и крупных компаний. Раньше они снимали трубку телефона и договаривались о контракте, а теперь им приходится ходить на электронный аукцион - энтузиазма у них это не вызывает, и поэтому они имеют прямой интерес отменить закон. Кроме того, существует и много мифов в данной сфере, например, что на электронном аукционе оценивается не качество, а только цена.

- А разве это миф?

- Это миф, потому что качество на электронном аукционе является не критерием оценки, а критерием допуска. Заявка с некачественным предложением просто не сможет участвовать в торгах, поскольку будет отклонена заказчиком, как не соответствующая его техническому заданию. Например, в строительстве: что может заказчик оценивать по качеству, если участник в своей заявке единственное, что должен сделать, - это подтвердить выполнение работ в

соответствии с проектно-сметной документацией заказчика. Другое дело, как заказчик будет осуществлять приемку по качеству, и имеет ли он необходимые возможности для быстрого разрешения конфликтных ситуаций - вот те вопросы, которые еще необходимо урегулировать в законодательстве.

При этом главной целью госзаказа, безусловно, является качественный результат. И желательно достичь его в конкурентной среде, так же, как и получить при размещении заказа экономию бюджетных средств. Все эти факторы необходимо учитывать в совокупности. Это как в машине: чтобы на ней хорошо ездить, в ней важно все - и тормоза, и двигатель. При этом я думаю, что благодаря 94-ФЗ многие заказчики вообще стали думать, что и зачем они покупают, потому что теперь им приходится досконально формулировать свое техническое задание относительно закупаемых товаров, работ или услуг.

Также крайне важно, что в сфере госзаказа появился общественный контроль, на который до закона даже намек не было. Сейчас информация в обязательном порядке размещается на едином общероссийском портале. Благодаря этому стали существенно реже закупать и дорогие машины, и "золотые" кровати.

- Сейчас говорят, что коррупция переместилась в сторону исполнения контрактов.

- Но это значит, что она во многом ушла из сферы отбора компаний. И это уже огромный плюс. Следующим шагом необходимо вывести в прозрачную плоскость стадию исполнения контракта, поскольку если в ряде случаев процедура отбора исполнена качественно, а результата нет, это не значит, что процедуру надо из закона выкидывать. Это значит, что необходимо процедуру отбора дополнить другими элементами - планированием, порядком определения корректной начальной цены контракта, поэтапной приемкой продукции, анализом полученных результатов. Именно над этим мы сейчас и работаем.

- Как вы оцениваете законопроект о ФКС, предложенный МЭРОм?

- Как можно оценивать законопроект, который принесет не пользу, а вред экономике нашей страны? Этот законопроект, по сути, направлен на восстановление госзаказа образца 2005 года, когда о конкурентной среде в данной сфере даже не было речи, зато коррупция процветала. В чем разница между нашим представлением об экономике госзаказа и предлагаемым вариантом МЭРа? По сути, нам говорят, что не важен процесс, главное - качественный результат. Тогда, если из этого исходить, то не важно, дают взятки или не дают, берут откаты или не берут, только свои участвуют в госзаказе или нет. Исполнили контракт, и слава богу, а как подрядчик отбирался, не важно. Мы с такой философией можем страну потерять. Важен ведь не только результат, но и процесс: кто был допущен к торгам, как отбирался победитель, менялись ли потом условия контракта и т.д. В совокупности это и создает конкурентную среду. А иначе в госзаказе будут принимать участие только свои, ведь нам предлагается дать возможность заказчику по своему усмотрению решать, кого пускать на торги, а кого нет, произвольно отбирать победителя. По сути, добросовестный предприниматель лишается всех прав, даже его возможности по обжалованию действий заказчика значительно сокращены.

Кроме того, мы же не можем разделить заказчиков на плохих и хороших и сказать: "Вы добросовестные, делайте, что хотите". А недобросовестных заставить

работать по закону. Но нельзя не учитывать природу человека. Недобросовестный заказчик всегда выберет неконкурентную среду. А если мы станем исходить из того, что у нас все прекрасно и все люди - братья, то законы вообще не нужны. Понятно, к чему это приведет.

Причем это малая толика того, что содержится в законопроекте. Там даже предлагается отменить общероссийский портал и заменить его непонятно чем, а заодно и отменить более тридцати регламентирующих сферу госзаказа актов правительства, которые потом нам предлагают принимать заново, что приведет к полнейшей дезорганизации системы госзаказа в целом.

- МЭР говорит, что при подготовке законопроекта опиралось, в том числе, на международный опыт.

- Сейчас представители экономических ведомств других стран приезжают и изучают наш опыт для внедрения у себя, а России предлагается отказаться от собственных достижений и пойти копировать морально устаревшую зарубежную практику. Мы с таким подходом всегда в хвосте у других стран будем плестись. При этом, когда мы рассматривали систему закупок в других странах, к примеру, работу ФКС США, то выяснилось, что там даже нет единого "общаамериканского" портала, посвященного госзаказу, а жалобы предпринимателей на заказчиков рассматриваются до 100 дней с приостановлением торгов, в отличие от пятидневного срока в нашей стране.

94-ФЗ - это закон, который был создан с учетом российского менталитета и целью которого было не только качественное исполнение контракта, но и создание конкурентной среды, и борьба с коррупцией. Безусловно, есть еще огромное количество нерешенных задач, и именно поэтому в соответствии с поручениями президента и правительства мы подготовили законопроект по совершенствованию системы госзаказа на основе концепции, которую мы представили в марте 2011 года в правительство. Этот законопроект предусматривает внесение серьезных изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы, 94-ФЗ, КоАП и другие акты. При этом, конечно, ключевым законом для госзаказа останется 94-ФЗ.

- Как вы считаете, возможно ли достижение компромисса между ведомствами?

- Сильно сомневаюсь, что с такими законодательными инициативами, которые нам предлагают, возможен компромисс. Мы шесть лет с огромным трудом строили конкурентную среду в госзаказе не для того, чтобы ее в результате потерять.

АВТО ДЛЯ ЧИНОВНИКОВ

Наличие сайта госзакупок - это несомненный плюс нынешней системы. Интернет-пользователи регулярно изучают размещенную там информацию и обнаруживают наиболее вопиющие случаи использования госсредств. Чаще всего это покупка дорогих автомобилей и мебели для чиновников и госструктур. Последний такой пример - заказ на приобретение Российской таможенной академией 5 машин общей стоимостью 16,670 млн рублей. Информация об этом дошла до Дмитрия Медведева, и он велел главе Федеральной таможенной службы разобраться с этим. На фоне этих скандалов, ФАС предложила законодательно ограничить покупку госструктурами дорогих авто и прочих предметов роскоши.

ДЕЛО О ТОМОГРАФАХ

Стартом к нынешней кампании по модернизации системы госзакупок послужил прошлогодний скандал с томографами. Минздравсоцразвития выделило на закупку этих аппаратов средства из расчета 95 млн руб за штуку при их рыночной стоимости от 28-40 млн рублей. По завышенной цене было куплено 64 томографа, бюджету был нанесен ущерб в 700 млн рублей.

Источник: "Профиль"