

С 1 июля 2010 года вступил в силу запрет на проведение электронных аукционов на многочисленных региональных и муниципальных площадках. Первые итоги этой "революции" мы попросили подвести Михаила Евраева, начальника управления ФАС России по контролю за размещением госзаказа.

- Напомните, пожалуйста, нашим читателям, что же произошло 1 июля?

- С 1 июля все электронные аукционы по 94-му федеральному закону будут проводиться только на пяти отобранных площадках. На сегодняшний день из них работают три. Это площадки Сбербанка, Москвы и Татарстана. Вскоре начнут проводиться торги на РТС и ММВБ.

Также с 1 июля 2010 года федеральные заказчики уже вместо всех обычных аукционов (по перечню 236-р) с "молотком" и аукционистом обязаны проводить исключительно электронные аукционы. Таким образом, обычные открытые аукционы для федеральных заказчиков полностью исключены.

Что касается региональных и муниципальных заказчиков, то для них в соответствии с 94-ФЗ размещение заказов на аукционах в электронной форме станет обязательным с 1 января 2011 года. В дальнейшем (в 2011 году) предполагается исключить и такую неконкурентную форму размещения заказов, как запрос котировок, заменив ее на "короткий" по срокам электронный аукцион.

С переходом на электронные аукционы мы сделали огромный шаг вперед к созданию единого экономического пространства и к высокой ликвидности торгов. Заказчики и бизнес всей страны будут встречаться только на пяти электронных площадках, а не на многочисленных торгах.

Мы ожидаем увидеть по 50-100 участников в аукционах по многим лотам. Это автоматически вылечит такие болезни, как сговор участников на торгах и административное давление на предпринимателей со стороны некоторых государственных заказчиков.

Кроме того, проведение электронных аукционов будет проходить под жестким контролем ФАС России. В частности, сейчас создается независимый регистратор (сервер), фиксирующий в режиме онлайн происходящее на электронной площадке. Данные независимого регистратора будут использоваться при рассмотрении жалоб и проведении проверок ФАС России.

- Наверное, введение централизованной схемы проведения электронных торгов нравится не всем...

- Конечно, многие хотели бы иметь свою "домашнюю" площадку, чтобы искусственно управлять данными торгами. В настоящее время мы совместно с министерством экономического развития выиграли иск в Верховном суде, который подтвердил законность выбранного нами подхода и правомерность действий

минэкономразвития и ФАС России по централизованному отбору электронных площадок.

- Как влияет географическое расположение площадок на доступность участия в электронных аукционах заказчиков и предпринимателей?

- Заказчикам и участникам все равно, где площадки находятся географически, так как все взаимодействие с площадками производится через Интернет, в т.ч. и подписание контракта осуществляется исключительно в электронной форме с электронной цифровой подписью. Поэтому площадка - это не то место, куда нужно будет зачем-то ехать. При этом главная наша задача - чтобы за этими площадками был налажен жесткий контроль во избежание "срежиссированных" электронных аукционов с заранее прогнозируемыми победителями. Над решением этих задач мы сейчас и работаем.

- А почему бы не ввести всего одну площадку на всю страну?

- От этой идеи мы отказались, так как она приведет к отсутствию конкуренции, а значит, не будет желаний технологически совершенствоваться, бороться за заказчиков и предпринимателей, а в результате мы получим низкое качество работы. Во-вторых, это огромные риски. Если на площадке случится технологический сбой, то вся система госзаказа в стране будет парализована. Мы также отказались и от варианта формирования площадок в каждом субъекте Федерации, что создавало бы соблазн использования административного ресурса. Еще раз отмечу, что нашей главной целью является создание в России единого экономического пространства с конкурентными процедурами.

- Вы оценивали, как изменится конкурентная среда при введении электронных аукционов?

- Конкурентная среда появится во многих регионах, где ее сейчас еще нет, а там, где она есть, ее качество заметно улучшится. У нас единая страна, поэтому заказчики смогут выбирать для аккредитации и работы любую из пяти площадок. Безусловно, это приведет к резкому росту конкуренции между компаниями, и многим из них придется стать более эффективными, чем сейчас. Сегодня многие компании не участвуют в торгах, потому что не знают об их проведении или психологически не готовы ехать в другой регион. Когда в стране будет единый общероссийский портал и 5 электронных площадок, эти границы будут стерты. Представители муниципалитетов, с которыми мы общались, говорили: "Мы боимся, что наши компании не выдержат конкуренции с компаниями из других регионов". Мы отвечали: "И правильно, что боитесь. Конкуренция - это когда надо бояться конкурентов". Когда этого нет, то компания в конце концов становится неэффективной и производит некачественную продукцию или услугу с высокой ценой.

- Не означает ли это, что местные компании окажутся в тяжелой ситуации?

- Нет, конечно. Местные компании всегда имеют преимущество перед варягами. Если компания производит продукты питания в регионе, то у нее низкие транспортные издержки, она более мобильна, знает данный рынок и может выстроить оптимальную логистику. У игрока из другого региона возникают дополнительные транспортные издержки, он не знаком с региональной логистикой

и т.д. Так что изначально у местных компаний существует экономическое преимущество. И если с таким преимуществом компания не может побеждать, значит, что-то у нее не в порядке. И либо компания должна принять срочные меры по повышению своей эффективности, либо она потеряет рынок. А место регистрации предприятия не должно быть фактором отбора: если свои, то проходите, а если из другого региона - к торгам не допускаетесь. В такой ситуации у нас будет не единая страна и экономика, а многочисленные удельные княжества.

- Кто будет рассматривать жалобы предпринимателей на действия электронных площадок и заказчиков при проведении электронных аукционов?

- Рассмотрение жалоб и проведение проверок в отношении действий заказчиков по электронным аукционам осуществляют территориальные управления и центральный аппарат ФАС России в зависимости от того, где находится заказчик, так же, как и по обычным торгам. При этом надо обратить внимание, что жалобы на электронные аукционы могут рассматриваться исключительно в федеральных контролирующих органах.

А рассмотрение жалоб на действия (бездействие) операторов электронных площадок осуществляет исключительно центральный аппарат Федеральной антимонопольной службы в соответствии с приказом ФАС России от 23.12.2009 N 863.

- Каким образом предполагается наводить порядок со своевременной оплатой предпринимателям качественно выполненных контрактов?

- Сегодня это большая проблема, поскольку нередки случаи значительных задержек по оплате качественно выполненного контракта. Необходимо установить административную ответственность должностных лиц заказчика за необоснованный отказ подписания акта приема-сдачи товара, работы или услуги, а также за необоснованную задержку оплаты. Также необходимо в 94-ФЗ ввести предельный срок отсрочки платежей по надлежащим образом исполненному контракту. Перечисленные меры позволят защитить добросовестных предпринимателей уже на стадии исполнения контракта и оплаты за него.

- Какова дальнейшая перспектива работы автономных учреждений?

- Необходимо установить исчерпывающий перечень сфер, в которых могут быть созданы автономные учреждения (например, в научной сфере, сфере культуры и образования) одновременно с введением дополнительной регламентации работы таких учреждений. В настоящее время в случае выявления фактов финансирования через такие учреждения строительства или закупки лекарственных средств данные факты рассматриваются нами как нарушение 135-ФЗ (закона о защите конкуренции) в форме незаконной передачи государственной функции или субсидий. В ряде субъектов РФ правоохранительными органами рассматривается вопрос о возбуждении уголовных дел на основании решений ТУ ФАС России по нарушению антимонопольного законодательства. Мы полностью поддерживаем необходимость привлечения должностных лиц к уголовной ответственности по всем таким случаям.

- Хотела спросить вас о криминальных тендерах. Насколько известно, для чиновников, которые жульничают при производстве госзакупок, может быть

Введена отдельная уголовная ответственность?

- Есть ряд ситуаций, которые требуют жесткой реакции со стороны государства. Так, например, некоторые заказчики преднамеренно искажают информацию о торгах на официальном сайте, оказывают при проведении торгов давление на предпринимателей, игнорируют предписания ФАС России, заключая контракты с грубейшими нарушениями законодательства о размещении заказов.

Такие действия должны получать жесткую оценку со стороны Уголовного кодекса РФ, а не со стороны Кодекса об административных правонарушениях. На сегодняшний день уголовное законодательство Российской Федерации к преступлениям в сфере госзаказа не очень адаптировано. Во многих случаях, когда мы обращаемся в Следственный комитет, Генпрокуратуру, МВД, передаем материалы по наиболее серьезным нарушениям и просим принять меры по привлечению должностных лиц к уголовной ответственности, нам отвечают: мы не можем, Уголовный кодекс не позволяет нам это сделать. Если он не позволяет это сделать, значит, в него надо вносить соответствующие поправки. Данную проблему мы вынесли на обсуждение Совета при президенте РФ по противодействию коррупции, и в начале июня совет принял решение рассмотреть вопрос о внесении изменений в уголовное законодательство.

- Кто готовит данные по правки?

- Предложения готовит ФАС. Совет поручил Генпрокуратуре вместе с минэкономразвития, ГПУ и Верховным судом РФ проанализировать инициативу ФАС по введению специальных составов в Уголовный кодекс по преступлениям в сфере государственного и муниципального заказа.

- Приведите, пожалуйста, примеры последних грубейших нарушений законодательства о размещении заказов?

- Например, минздрав Башкирии при закупке медицинского оборудования сформулировал требования документации под продукцию конкретного производителя. От предпринимателей поступила жалоба, в результате чего заказчику было дано предписание внести изменение в документацию по устранению данного нарушения. Минздрав Башкирии заключил контракт, не исполнив предписание. Сейчас материалы нами переданы в правоохранительные органы. Похожие ситуации сложились с закупкой медицинского оборудования в Хабаровском крае, Дагестане, Ивановской области. Специально хочу подчеркнуть, что по всем случаям неисполнения предписаний центрального аппарата ФАС мы реагируем жестко. Это не только привлечение чиновников к административной ответственности, инициирование возбуждения уголовных дел в отношении соответствующих должностных лиц и подача исков в суд о признании таких контрактов недействительными с ходатайством о приостановке их реализации. Мы также включаем таких заказчиков в специальный перечень и ставим все проводимые ими торги под контроль центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы.

- Часто ли встречаются такие злоупотребления, как сговор или административное давление при проведении торгов по госзакупкам?

- Проблема сговора характерна для всей страны, и решается она как раз

переходом на проведение торгов способом электронного аукциона. При этом мы "лечим" даже не одну, а две болезни: решаем проблему сговора и нивелируем давление со стороны заказчиков на участников торгов. Нередко встречаются ситуации, когда предпринимателю говорят: "Не надо подавать заявку на торги, иначе к вам приедет налоговая, пожарная, СЭС и т.д".

Дело в том, что при проведении электронных аукционов введен принцип анонимности участия в торгах. Только после проведения торгов становится известно, кто в них принимал участие, то есть невозможно ни участникам договориться между собой, ни заказчику надавить на неугодных ему предпринимателей. Кроме того, проведение торгов всего на пяти площадках означает высокую ликвидность, т.е. принимать участие в электронных аукционах будет большое количество предпринимателей со всей страны, и договориться между собой участники уже в принципе не смогут.

- Как происходит рассмотрение жалоб, касающихся вопросов "заточивания" заказчиком требований к товару, работе или услуге в документации торгов?

- Рассмотрение жалоб происходит следующим образом. Мы спрашиваем у заказчика, какие другие торговые марки подходят под те критерии эквивалентности, которые он установил. Если заказчик не знает, то мы "сносим" торги, т.е. принимаем решение о внесении изменений в документацию с целью исключения ограничения количества участников и приведения ее в соответствие с требованиями 94-ФЗ, а также привлекаем должностное лицо заказчика, утвердившего документацию, к административной ответственности.

Если заказчик может назвать другие торговые марки, которые подходят под те параметры эквивалентности, которые он установил, то комиссия проверяет, действительно ли это так.

Заказчик всегда должен понимать, какие торговые марки подходят под его требования. Он может не знать всех марок, но несколько марок он знать должен (за исключением ситуации технической несовместимости). При этом заказчик должен иметь аргументированную позицию, почему он установил те или иные требования, исключающие ряд других торговых марок. Во многом процедура рассмотрения жалоб носит соревновательный характер, поскольку обжалующий действия заказчика предприниматель также должен представлять аргументированную позицию, почему он считает, что документация заказчика "заточена".

- Какой сейчас максимальный штраф, грозящий чиновнику за нарушение Закона о госзакупках? И как распределяется ответственность за нарушения в сфере госзаказа между чиновниками - например, один размещает информацию, второй утверждает документацию...

- 50 тысяч рублей по Кодексу об административных правонарушениях (КоАП). А к ответственности привлекается тот, чья вина. Если документация утверждена с нарушениями, значит, штрафуются тот, кто ее утверждал. Именно поэтому утверждать документацию всегда должен человек, понимающий, что он подписывает.

- А в случае если чиновника поймут за руку, в отношении него предусмотрена

дис квалификация?

- По госзаказу - нет. Мы предполагаем осенью по нарушениям в данной сфере ввести дисквалификацию в Кодекс об административных правонарушениях, как это сделано, например, по антимонопольному законодательству. Это эффективная мера.

- Какие изменения в закон были приняты Государственной Думой?

- Мы полностью исключили из закона страхование ответственности как неработающую форму обеспечения обязательств по контракту, существенно ужесточили требования к другой форме - к поручительству юридического лица, усовершенствовали процедуру подписания контракта в электронной форме, детализировали применение "бинарного" принципа, уточнили процедуру проведения электронного аукциона и контроля за ним, внесли ряд юридических и технических правок.

- А что такое "бинарный принцип"?

- Данная новелла в законодательстве введена для исключения ситуаций, когда заказчики требуют от предпринимателей практически полностью повторить свое техническое задание и в случае ошибки на той или иной странице отказывают такому предпринимателю в допуске к торгам. Теперь, за исключением ряда случаев, прямо установленных в законе, предпринимателю будет достаточно просто дать согласие на поставку товара, производство работы или оказание услуги в соответствии с требованиями заказчиков. Пока данная новелла действует исключительно в отношении аукционов в электронной форме, но, конечно, такой же принцип необходимо ввести и в правила проведения обычных торгов.

- Скажите, а какова дальнейшая перспектива законодательных изменений по конкурсам?

- Если же говорить про конкурсы, то конечно, необходимо существенно совершенствовать данную процедуру. Во-первых, необходимо сократить количество критериев. Подавляющее число из них не содержит экономического смысла, и так же, как и на аукционе, их необходимо переформатировать в требования заказчиков к товару, работе или услуге. Если мы возьмем тот же критерий срока поставки товаров или выполнения работ, оказания услуг, то на аукционе заказчик его устанавливает как требование заранее, и никто от этого не страдает. По большому счету, реальных критериев на конкурсе у нас всего два - субъективный критерий (качество и/или квалификация) и цена контракта. При этом необходимо большую часть субъективного критерия перевести в количественно измеряемые показатели, что сделает конкурсы значительно более конкурентной процедурой, чем они являются на сегодняшний день.

- А введение дополнительной ответственности коснется госкорпораций и естественных монополий?

- Пока нет. Ответственность, как и контроль, может быть только тогда, когда есть правила. В сфере госзаказа у нас в стране есть правила - это 94-ФЗ. И поэтому можно применять ответственность. Закон о госзаказе кардинально поменял ситуацию в данной сфере и заставил проводить конкурентные торги. Не во всех,

конечно, еще направлениях цель достигнута, но во многих. И это очень серьезный результат.

А правил в сфере регулирования размещений заказов госкорпорациями и естественными монополиями просто нет, а поэтому нет ни контроля, ни ответственности.

И нам только предстоит сделать первый шаг - это обязать госкорпорации и естественные монополии размещать всю информацию о торгах на общероссийском сайте. Тогда появятся и публичность торгов, и общественный контроль, и будет понятно, что делать дальше.

Елена Шмелева

Опубликовано в РГ-Бизнес N761 от 3 августа 2010 г.