

Уверен, что реформа государственного и муниципального заказа в настоящее время развивается в правильном направлении при том, что в законе, естественно, есть недостатки, которые требуют доработки.

Давайте кратко посмотрим на то, что необходимо сделать в ближайшее время в сфере законодательства и практики контроля за его применением.

В сфере законодательства необходимо принять два акта:

1. Общероссийский классификатор товаров, работ и услуг для сферы размещения госзаказа.

2. Постановление Правительства по порядку оценки и сопоставлению заявок на конкурсах в соответствии с 28 ст. 94-ФЗ.

Так же необходимо доработать ряд норм 94-ФЗ и КоАПа, что требует продолжительной и кропотливой работы. Конечно, есть много идей по совершенствованию заложенных в законе процедур, в т.ч. в части существенного их упрощения в ряде случаев. При этом ряд поправок уже подготовлены, но будет, наверное, не очень правильно менять закон в постоянном режиме, в зависимости от того, как созревают поправки или появляются новые идеи. Закон должен поработать во времени, и только после этого при высокой степени готовности в закон должны вноситься не разрозненные поправки, а комплексно продуманные нормы.

В сфере практики контроля за соблюдением законодательства необходимо:

1. Принять свод правил (регламентов) принятия решений на уровне центрального аппарата и территориальных управлений Федеральной антимонопольной службы по всем направлениям работы контролирующего органа в сфере размещения заказов.

2. Организовать полноценный контроль за размещением государственного и муниципального заказа.

Свод правил (регламентов) необходим для того, чтобы контролирующий орган был связан в своих решениях жесткими нормами, и будет включать в себя такие регламенты, как административный регламент (он определяет случаи и порядок наложения штрафов в соответствии с КОАПом РФ), регламент рассмотрения жалоб (определяет пошаговые действия при рассмотрении жалоб, типологию нарушений и типологию предписаний по ним), проведения проверок (определяет пошаговые действия при проведении проверок, типологию нарушений и типологию предписаний по ним), принятия решений по согласованию размещения заказа у единственного поставщика и согласования закрытых торгов, регламент работы по так называемой "красной полосе" - это регламент реагирования контролирующего органа на нарушения, выявленные после заключения контракта (определяет перечень грубых нарушений - "красной полосы", по которым ФАС будет самостоятельно в обязательном порядке подавать иски в суд о признании размещения заказов недействительными). Сейчас ФАС редко инициирует такие иски, как правило, выступая привлеченным третьим лицом в исках хозяйствующих субъектов. Это неправильно. Контролирующий орган должен формировать лучшую практику, а не занимать наблюдательную позицию и ждать, пока его позовут на помощь. Также необходимо наладить полноценное взаимодействие с местными счетными палатами, прокуратурой, органами МВД и т.д.

Кроме того, мы предполагаем сканирование официальных сайтов для

автоматического выявления нарушений и применения мер административной ответственности. Это направление должно получить серьезное развитие и применяться повсеместно.

За последний год в Федеральную антимонопольную службу поступило около десяти тысяч жалоб. Более половины из них были признаны обоснованными, иными словами в пятидесяти восьми процентах случаев мы выдавали предписания об отмене результатов торгов или приведении документации в соответствие с законом. У нас количество жалоб ежеквартально увеличивается в полтора-два раза по отношению к предыдущему кварталу. Это означает, что предприниматели поняли, что могут теперь защищать свои права. Они видят, что можно не только участвовать в торгах, но и начинать выигрывать в них.

Надо отметить, что до наведения порядка в сфере размещения госзаказа еще далеко. Во многих случаях торги, даже если это аукционы, носят "домашний" характер, когда собирается несколько компаний муниципалитета или региона, а остальным "по-доброму" советуют не соваться. Поэтому будущее системы госзаказа - электронные торги. Думаю, что экономия бюджетных средств при переходе на электронные торги составит в ряде случаев до 50%.

Нарушения есть во всех уровнях власти - и на местном, и на региональном, и на федеральном. Все зависит от конкретного министра, губернатора, мэра. Там, где люди хотят создать нормальную конкурентную среду, там, где борются за экономию бюджетных средств, там, соответственно, выстраивается прозрачная система госзаказа, там, где такую цель перед собой не ставят, ситуация печальна. Наиболее часто встречающиеся нарушения - это необоснованный отказ в допуске участникам, а также неразмещение информации о торгах, либо размещение ее с существенным опозданием, иными словами - информацию о торгах большинство участников получают слишком поздно или не получают вообще.

При этом на практике у многих органов власти можно увидеть нежелание распределять строительные подряды на аукционе под предлогом того, что, мол, качество будет не то.

Думаю, что к качеству это нежелание часто имеет далекое отношение. Давайте разберем ситуацию. Дело ведь не в критериях определения победителя, а в том, какие требования выставил заказчик. Качество определяет сам заказчик в своей документации о торгах. Поэтому то, что главным критерием будет цена, а не совокупность условий, как на конкурсе, говорит о том, что это будет прозрачная, открытая процедура. А качество зависит не от того, как определяется победитель, а от того, какие требования заложил заказчик в свою документацию. Если она была хорошо разработана, то при заранее заданных заказчиком параметрах качества остается только выбрать того, кто сделает это за наименьшую стоимость. Поэтому качество в принципе меняться не может - оно уже задано. И если участники сделают свою работу некачественно, то они не просто не получат денег за свои услуги, но и понесут реальные убытки по гарантии обеспечения обязательств, которую заказчик должен требовать до подписания контракта в размере до 30% стоимости заказа.

Конкурсы же на строительные подряды, в отличие от аукционов, прозрачностью не отличаются. Зачастую на них заранее известно, кто станет победителем, и что для этого надо сделать. На конкурсах заказчик применяет несколько критериев, в том числе исключительно субъективно оцениваемые критерии.

И кстати, ведение объективной предквалификации на строительство 218-ФЗ - это защитная мера для заказчиков, которая в то же время не позволяет осуществлять на этой стадии субъективный отсев участников, как это повсеместно практиковалось до 2006 года.

Государственные и муниципальные заказы в сфере капитального строительства образуют самое крупное направление расходования бюджетных средств, особенно учитывая объемы дорожного строительства. И без введения аукционов общую ситуацию в госзаказе на строительство мы никогда не изменим.

Вы вспомните, сколько было стенаний, когда ФАС предложил исключительно на аукционах осуществлять распределение земельных участков под жилищное строительство. "Мы не сможем, никто не придет", - говорили на местах. Но ведь смогли! Потому что все эти возражения - от лукавого. Поэтому толковые главы муниципальных образований и губернаторы не тратят время на препирательства, а просто проводят аукционы и получают дополнительные бюджетные доходы, снижение коррупции, открытую конкурентную среду, в т.ч. в сфере строительства, и как следствие этого, привлечение в свои регионы инвестиций. И это совершенно другое качество экономики.

А критерий определения, какие госзакупки нужно проводить через аукционы, а какие нет - очень простой. Если заранее можно определить требования по качеству, то это аукцион. Если нельзя, то - конкурс. В 80% случаев требования по качеству можно установить изначально, а значит, и 80% торгов должны осуществляться путем проведения аукционов. Можно привести и яркие примеры размещения заказов, которые конечно, должны быть на конкурсах - медицинские услуги, НИОКР, проектирование и т.д.

Многие проблемы, о которых говорят заказчики, обоснованны, но проистекают не из 94-ФЗ, а из несовершенства бюджетного законодательства (например, проблема доведения лимитов бюджетных обязательств), отсталых отраслевых норм и правил (в т.ч. в сфере строительства), не качественного планирования размещения госзаказа. Но это не значит, что мы должны вернуть 94-ФЗ к устаревшим нормам, это означает, что все эти правила, нормы бюджетного законодательства и качество организации процесса надо привести в соответствие с сегодняшним днем.

Многое упирается в профессионализм людей, занимающихся госзаказом. Профессионализма, которого очень часто не хватает. Сделанный в законодательстве шаг в сторону решения этой проблемы - это введение жестких штрафных санкций в Кодексе об административных правонарушениях. С октября 2007 года они существенно повышены - до 50 тысяч рублей на одно должностное лицо, а если это конкурсная комиссия - то на каждого ее члена, а не только на председателя или секретаря. Сейчас эти штрафы стали активно применяться и теперь люди, которые входят в комиссию, стали думать, что подписывают. Это персональная ответственность. Ведь раньше как было? Один-два человека в комиссии принимали решение, а остальные подписывали. Теперь люди стали выходить из таких комиссий, и это правильно - не хотят платить штрафы за принятые не ими решения. Потому что когда какие-то коррупционные схемы осуществляются, они же не осуществляются всеми сразу, они решаются в узком кругу. Оказалось, что все остальные не хотят в этом участвовать и платить за этот узкий круг штрафы. Госзаказ - это профессиональная сфера и работать в ней должны профессионалы. Тем более, что КоАП - это ведь не что-то "случайно приходящее" - это четкие нормы. Если написано в законе, что информацию надо размещать за 30 дней, то ведь не сложно эти тридцать дней правильно отсчитать. А если сказано, что нельзя менять условия контрактов, значит этого делать нельзя. Ведь невозможно "случайно" поменять контракт, а если лицо это делает, следовательно оно понимает, какие действия оно совершает и должно нести за это соответствующую ответственность и, в некоторых случаях, не только по КоАПу.

Конечно, КоАП требует доработки. И иногда 50 тыс. - это очень много, а иногда - это

очень мало. Но само то, что за нормами закона введены жесткие санкции - это правильно. Потому что не работают законы у нас в стране, когда за ними нет жесткой санкции. Так у нас устроено. Поэтому прошло 2 года почти без КоАП с момента введения ФЗ - срок, достаточный для того, чтобы разобраться в законе. Соответственно, теперь закон должен заработать полноценно в своей практической реализации.

И хотя реформа размещения госзаказа еще далеко не завершена, мы уже наблюдаем существенную экономию средств бюджета, развитие конкуренции и значительное снижение коррупции в данной сфере. Суммарный объем государственного и муниципального заказа составляет ежегодно более 4 триллионов рублей, причем, если в 2006 году экономия бюджетных средств составила более 106 миллиардов рублей, то в 2007 году рост экономии бюджетных средств по сравнению с 2006 годом - порядка 70%. Это сопоставимо со всеми федеральными расходами на здравоохранение или образование.

Это уже результат. И на основании этого результата уже можно делать вывод о том, что направление реформы размещения государственного заказа - правильное.