

Принят крупный пакет поправок в 94-ФЗ, основными разработчиками которого являлись МЭРТ, ФАС, Комитет по экономике и промышленности ГД РФ. Этот пакет, практически, означает, что реформа законодательства в сфере размещения государственного и муниципального заказа идет к своему завершению. Конечно, шлифовка некоторых норм в будущем неизбежна, поскольку практика все равно внесет свои коррективы. Любой закон - это всегда определенный компромисс. Поэтому на вопрос, есть ли у принятых норм издержки? - можно ответить: "Да, конечно, есть". Очевидно и то, что вектор, заложенный в 94-ФЗ, развит в правильном направлении - направлении ухода от коррупционных норм, снижения субъективизма в принятии решений, открытии равного доступа предпринимателей к заказам, повышении прозрачности всех процедур, установление ответственности за принимаемые должностными лицами решения.

Наиболее яркое тому подтверждение - введение аукционов и объективной предквалификации на строительство, создание единого общероссийского портала, ограничение возможности принятия субъективных решений по определению победителей на конкурсах, перевод согласования размещения заказа у единственного поставщика при муниципальных заказах с местного уровня на уровень субъектов, значительное расширение норм КОАПа.

Остановимся на логике принятия этих норм несколько подробнее.

Введение объективной предквалификации на строительство - это защитная мера для заказчиков, которая в то же время не позволяет осуществлять на этой стадии субъективный отсев участников, как это повсеместно практиковалось в законодательстве, существовавшем до 2006 года. Кого-то необоснованно не допустили - "милости просим" в ФАС России. Рассмотрение дела займет всего 5 рабочих дней.

Введение аукционов на строительство - это норма, которая позволит существенно сократить коррупцию в нашей стране. Ни секрет, что строительство - это главное направление расходования бюджетных средств. И ни секрет, как проходят многие из этих конкурсов. При этом заказчик, размещая заказ на строительство, всегда может и должен описать в документации торгов все требования к конечному результату. Субъективной оценки при определении победителя здесь не требуется. Поэтому, конечно, заказы на строительство должны быть на аукционах. Введение единого общероссийского портала - создает возможность для полной открытости в размещении заказов и это одно из самых серьезных принятых решений. В настоящее время у каждого муниципального и регионального сайта свой формат, свои поисковики и т.д. Зачастую, даже зная о размещаемых заказах, найти на многих сайтах информацию о них просто невозможно. Также нередки случаи и исправления информации по указанию "сверху" задним числом. Доступ к информации - главное условие прозрачности заказов. Без этого все остальные процедуры просто теряют всякий смысл.

Ограничение возможности принятия субъективных решений по определению победителей на конкурсах (20% и в исключительных случаях 45%) - это большой шаг вперед по сравнению с сегодняшним днем, когда многие конкурсы являются таковыми только по своему названию, а никак уж не по содержанию. Конечно, конкурс отличается от аукциона в первую очередь тем, что у заказчиков есть возможность принимать в определенной степени субъективные решения. И

невозможно, да и нет смысла стараться под эти субъективные решения подвести какую-либо объективную шкалу оценки или осуществлять за ними контроль. Если при проведении конкурса заказчик считает, что самый некрасивый сервис является наиболее красивым, это его дело, - и не должен контрольный орган вмешиваться в эту оценку. Если мы считаем, что субъективизма в принятии решений быть не должно - значит, такой товар, работа или услуга должна включаться в аукционный перечень. А если нет - то заказчику надо просто дать возможность производить оценку по субъективным критериям произвольно, но значимость таких субъективных критериев (т.е. субъективизма в принятии решений на конкурсах) четко ограничить, что и сделано в законе.

Перевод согласования размещения заказа у единственного поставщика при муниципальных заказах с местного уровня на уровень субъектов существенно снижает имеющиеся в настоящее время массовые незаконные согласования размещения заказа у единственного поставщика на местном уровне, когда глава муниципального образования, по сути, сам себе его и согласовывает.

Значительное расширение норм КОАП - в первую очередь, в несколько раз увеличивается количество составов правонарушений. В частности, появились санкции за такие распространенные нарушения, как непредоставление информации в контролирующий орган или неисполнение предписания контролирующего органа. Санкции установлены действительно жесткие - но без них исполнения закона зачастую добиться просто невозможно.

В законе заложено большое количество и других норм, которые расшивают "узкие" места, расширяют возможности заказчиков, убирают пробелы и сокращают возможности для злоупотреблений.

Но понятна также и реакция на принятые изменения многих заказчиков - "ну сколько же можно менять?" К сожалению, менять надо ровно столько, сколько требуется, чтобы довести дело до логического завершения, не считая исключения из закона технических ошибок и пробелов. И к слову, многие из поправок родились как раз путем предложения их самими заказчиками, которые сталкивались при применении закона со случаями, прямо законом не урегулированными.

Конечно, добросовестные заказчики вынуждены работать в тех же жестких рамках закона, как и заказчики недобросовестные. Но ведь нельзя же изначально разделить всех заказчиков на хороших и плохих. Поэтому при всем том, что у нас в стране есть, конечно же, большое количество добросовестных заказчиков, закон формируется, исходя из минимизации возможности злоупотреблений, которых у нас также огромное количество. Каждый закон - это ограничение. И введение любых ограничений оправдано только тогда, когда для этого есть веские основания. У нас в стране в сфере размещения государственного и муниципального заказа такие основания есть.

В то же время совершенно очевидно, что таких крупных и концептуальных пакетов поправок по 94-ФЗ больше не будет.

Из наиболее существенного, что осталось утвердить на уровне норм, можно отметить:

1. Утверждение общероссийского классификатора товаров, работ и услуг для сферы размещения госзаказа.
2. Принятие Постановления Правительства по порядку оценки победителей на конкурсах в соответствии с 28 ст. 94-ФЗ.
3. Расширение перечня товаров, работ и услуг, размещение заказа на которые может осуществляться исключительно путем проведения аукционов.
4. Утверждение требований к электронным площадкам.

По большому счету, эти вопросы, хотя и являются действительно важными, но по

своей сути они технические, поскольку уже определены концептуально.

Теперь давайте посмотрим на практику применения закона. Можно принять сколь угодно хороший закон, но, если на практике за ним нет жесткого контроля, то и работать он будет только на 10%.

Практика - это, в первую очередь, массовые проверки работы заказчиков, которые должны пройти на всех уровнях: муниципальном, региональном и федеральном, поскольку применение закона должно быть одинаковым вне зависимости от уровня бюджетной системы. Именно эта задача должна быть решена территориальными управлениями Федеральной антимонопольной службы. Если закон поменялся по сравнению с состоянием до 1 января 2006 года на 100%, то изменения, произошедшие на практике, привели к исправлению ситуации не более чем на 5-10%.

Причин тому несколько:

" требовалось определенное время для осознания нового законодательства как заказчиками, так и предпринимателями;

" отсутствовали нормы об обязательности проведения аукционов;

" не была ограничена возможность принятия субъективных решений при определении победителя на конкурсах;

" не налажена система жесткого контроля за соблюдением законодательства;

" не были установлены полноценные санкции в КОАПе;

" отсутствуют специальные статьи в Уголовном кодексе, которые еще предстоит принять. Поэтому в настоящее время преступления, связанные с размещением государственного заказа, рассматриваются по смежным статьям УК.

Именно организация полноценного контроля за исполнением 94-ФЗ и является в настоящее время приоритетом всей реформы в этой сфере. А полноценный контроль - это, в первую очередь, система правил работы контролирующего органа. Система, которая должна минимизировать человеческий фактор и свести к минимуму возможность принятия субъективных решений и злоупотреблений на уровне уже контролирующего органа. Контроль должен быть организован по тому же алгоритмическому принципу, что и сам закон.

Для этого в настоящее время в Федеральной антимонопольной службе создается свод правил (регламентов) принятия решений на уровне центрального аппарата и территориальных управлений по всем направлениям работы контролирующего органа в сфере размещения заказов. Данный свод правил будет включать в себя такие регламенты, как:

1. Административный регламент (определяет случаи и порядок наложения штрафов в соответствии с КОАПом РФ).

2. Регламент рассмотрения жалоб (определяет пошаговые действия при рассмотрении жалоб, типологию нарушений и типологию предписаний по ним).

3. Регламент проведения проверок (определяет пошаговые действия при проведении проверок, типологию нарушений и типологию предписаний по ним).

4. Регламент принятия решений по согласованию размещения заказа у единственного поставщика и согласования закрытых торгов.

5. 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). В настоящее время ФАС редко инициирует такие иски, как правило, выступая привлеченным третьим лицом в исках хозяйствующих субъектов. Это неправильно. Контролирующий орган должен занимать активную позицию, а не ждать, пока его позовут на помощь.

6. Регламент по реестру недобросовестных поставщиков (определяет внутренний порядок действий по внесению в реестр и исключению из него).

7. Регламент взаимодействия с региональными и местными контролирующими органами, а также со Счетными палатами на местах.

8. Регламент взаимодействия с Генеральной прокуратурой, МВД и Росфиннадзором в сфере выявленных нарушений при размещении государственных и муниципальных заказов (определяет случаи и порядок передачи информации по выявленным нарушениям в правоохранительные органы для рассмотрения вопроса о возбуждении уголовных дел, а также взаимный обмен информацией по выявленным нарушениям).

9. Система статистического учета работы центрального аппарата и территориальных управлений ФАС России (детализированная информация о работе подразделений ФАС России как в разрезе видов выявленных нарушений и принятых мер, так и в разрезе каждого уровня власти). На основании данной информации по определенной методике оценивается работа каждого территориального управления.

Перечень приведенных регламентов, которые составят свод правил контроля в сфере размещения государственного и муниципального заказа, не является исчерпывающим. Это просто тот минимум, с которого в настоящее время мы начинаем работать. Некоторые из перечисленных регламентов уже разработаны и приняты, некоторые еще только находятся в стадии разработки.

Также в настоящее время пока в тестовом режиме начинает осуществляться сканирование официальных сайтов для автоматического выявления нарушений и применения мер административной ответственности. В дальнейшем это направление должно получить серьезное развитие и применяться повсеместно. И конечно же, вся информация о внутренних регламентах, о практике работы и результатах рассмотренных жалоб, проведенных проверках, наложенных штрафах и поданных исках будет практически в режиме on line размещаться на официальном сайте ФАС России в соответствующем разделе. То есть реакция контролирующего органа на выявленные нарушения будет во многих случаях предопределена, а его действия открыты и прозрачны как для заказчиков, так и для предпринимателей.

В заключение надо отметить, что прошедшие полтора года со дня принятия закона - это достаточный срок для заказчиков, чтобы понять закон и научиться работать по нему.

Понятно, что не ошибается тот, кто ничего не делает, но грубые, тем более преднамеренные нарушения должны получать соответствующую жесткую реакцию со стороны контролирующего органа. Только тогда закон заработает полноценно - а это и развитие конкуренции, и экономия бюджетных средств до 1 трлн. руб. ежегодно, и возможность для страны покинуть 128 место из 159 в мировом рейтинге коррупции.