

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

Статья посвящена антимонопольной политике государства в сфере госзаказа. В ней рассмотрены основные изменения, затронувшие систему государственных и муниципальных закупок в последние годы, а также проанализирован эффект от принятия Закона № 94-ФЗ. На основе анализа сделаны выводы и представлен оптимальный, по мнению авторов, путь развития системы госзаказа.

Ключевые слова: госзаказ, коррупция, антимонопольное регулирование, прокьюремент, электронный аукцион, конкурс, запрос котировок, начальная цена.

Как известно, в сфере размещения государственного заказа антимонопольное регулирование выражается в виде контроля за организацией и проведением торгов на размещение государственных и муниципальных заказов.

Противодействие коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов везде и во все времена было темой актуальной и злободневной. И это очевидно: коррупция в государственных закупках приводит к колоссальным потерям в любой стране, причем потери эти не только финансовые. Подходов и методов противодействия коррупции много, но в основе любой успешной антикоррупционной компании изначально лежит эффективная система нормативного регулирования. В декабре 2008 г. в России был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции». В нашей стране существует довольно обширная нормативная база противодействия коррупции, и принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» стало центральной частью этой системы. Нормативная база формируется из нескольких взаимосвязанных блоков: блока антикоррупционных законов; антимонопольного регулирования; регулирования размещения государственных и муниципальных заказов; Кодекса об административных правонарушениях; Уголовного кодекса; отраслевых нормативных актов; ведомственных программ и регламентов [1].

Между тем коррупция для государства является индикатором коррупции бытовой, поскольку любой чиновник является официальным представителем этого самого государства! Как может государство бороться с коррупцией тех своих представителей, которые по определению поставлены для реализации самих функций государства в отношении, когда оно не может контролировать тех, кого оно назначило блюсти свои интересы. Таким образом, коррупция в госзакупках становится первым индикатором коррупции в стране, так как в первую очередь государство

* © Фрыгин В.И., Логуа Р.А., 2012

Фрыгин Валентин Игоревич (valek-ks@mail.ru), Логуа Рамаз Акакиевич (logua@mail.ru), кафедра экономической теории Самарской государственной областной академии (Наяновой), 443001, Российская Федерация, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 196.

для своего функционирования не может наладить систему эффективного размещения заказа [2, с. 5].

На сегодняшний день в Российской Федерации законодательно закреплены основы единого порядка размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Два федеральных закона – «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ – устанавливают основную цель размещения заказов – эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования и расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия.

К блоку антимонопольного регулирования предотвращения коррупции в госзакупках относится ряд статей и пунктов Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В первую очередь это ст. 17 «Антимонопольные требования к торгам» и ст. 18 «Особенности отбора финансовых организаций». Эти статьи устанавливают запреты и ограничения, налагаемые на действия должностных лиц, отвечающих за закупки в целях недопущения ограничения или устранения конкуренции при размещении заказов через торги. Нарушение указанных запретов приводит к признанию заключенных контрактов недействительными по решению суда [1].

Наиболее распространенная процедура размещения государственных заказов – запрос котировок – была отменена в связи с переходом к системе электронных аукционов и, соответственно, в зону антимонопольного регулирования больше не попадает.

Блок регулирования размещения государственных и муниципальных заказов состоит из большого числа федеральных законов и подзаконных нормативных актов. Фактически каждый нормативный документ, регламентирующий размещение государственных и муниципальных заказов, содержит в себе те или иные нормы, которые смело можно отнести к инструментам предотвращения коррупции. Это вполне объяснимо: сама регламентация государственных закупок исторически возникла как мера борьбы с коррупцией и злоупотреблениями [1].

Основным нормативным актом в этом блоке является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закон № 94-ФЗ является нормативным актом прямого действия. Главные его цели – противодействие коррупции, обеспечение экономичности и эффективности размещения заказов, контроль процедур размещения заказа, а также обеспечение прозрачности и открытости системы государственных закупок.

В период с 2008 по 2011 гг. в российскую систему госзакупок в очередной раз были внесены существенные изменения. В основополагающий документ, регламентирующий систему, – Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ – внесен ряд существенных изменений федеральными законами от 1 декабря 2008 г. № 225-ФЗ, от 30 декабря 2008 г. № 308-ФЗ и от 30 декабря 2008 г. № 323-ФЗ. Помимо этого, в 2009 г. вступают в силу изменения, предусмотренные более ранними документами – федеральными законами от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ и от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ.

Оценив в ноябре 2010 г. потери в сфере госзаказа в 1 трлн руб., президент Дмитрий Медведев поручил подготовить к 1 апреля 2011 г. новую редакцию закона о госзакупках. Минэкономразвития предложило упразднить закон о госзакупках (94-ФЗ), заменив его законом о Федеральной контрактной системе (ФКС) и поправками в Бюджетный и Гражданский кодексы, регулируемыми закупки. ФКС – это система

контроля за планированием заказа, включая расчет начальной цены, и исполнением контрактов. Контроль за последними двумя стадиями сведен по всевозможным отчетам и планам закупок, с ответственностью за их неисполнение министерство пока не определилось. Зато процедура размещения заказа полностью перерабатывается. ФКС расширяет способы закупки, разрешая на аукционах и конкурсах запрещенную сейчас предквалификацию, добавляя двухэтапный закрытый конкурс и некие «конкурентные переговоры». Предквалификацию Минэкономразвития видит при закупке технически сложной продукции, научных работ, работ по капитальному строительству, оборонной продукции. Основной процедурой должен стать конкурс, а не электронные аукционы. ФАС предложила редактировать сам закон № 94-ФЗ, устраняя возможности злоупотреблений со стороны как заказчиков, так и поставщиков, а контроль за начальными ценами и исполнением контрактов развивать отдельно. В конце сентября 2010 г. премьер-министр Владимир Путин, а затем и президент Дмитрий Медведев высказались в пользу разработки закона о ФКС, но поручили вести работу вместе с Минфином и ФАС, которые были оппонентами Минэкономразвития. Результата пока нет: недавно Минэкономразвития внесло в Кремль версию ФКС, содержательно лишь незначительно отличающуюся от представленной в сентябре [3].

Согласно предложениям Минэкономразвития, законопроект о ФКС должен заменить действующий закон о госзакупках и предполагает регулирование всего цикла закупок от этапа планирования до аудита результатов исполнения контрактов. Законом вводятся персональная ответственность заказчиков за результат, институт общественного контроля закупок, публикация заказчиком на официальном сайте планов закупок, информации о конкурсах и отчетах о выполнении контракта. Новая редакция проекта закона о ФКС от МЭР уже учитывает вынесенное недавно решение Высшего арбитражного суда, дающее более широкие возможности общественного контроля за государственными закупками. Высший арбитражный суд также утвердил право лиц обжаловать в суде условия размещения госзаказа, даже если они не являлись, но потенциально могли являться участниками аукционов.

Антикоррупционный потенциал электронных торгов действительно кажется исчерпанным. Одним из главных достижений закона № 94-ФЗ его разработчики называли прозрачность. Во имя прозрачности была даже нарушена общепризнанная система способов закупок [4], введены никем не признанные аукционы [5], искажены традиционные способы – конкурсы, котировки, единственный источник. В какой-то степени прозрачность была достигнута, но лишь с одной стороны, со стороны заказчика, который раздет буквально догола. Участники же электронных аукционов практически никаких сведений о себе не предоставляют. Хотя любой человек, знакомый с основами прокьюрента, знает, что прозрачность должна быть одинаковой для обеих сторон предстоящей сделки – заказчика и участника [6, с. 1].

Поскольку общепринятые в мире требования к квалификации участников неизбежно снижают «главный показатель» – видимость конкуренции (не путать с эффективной конкуренцией, наоборот, предполагающей участие только квалифицированных участников), в законе по общему правилу были запрещены все существенные квалификационные требования: к наличию ресурсов, опыта, репутации у участников. Проблески полноценной квалификации пробиваются только в частных случаях, да и то в урезанном виде (ч. 2.1 и 3 ст. 11). По сравнению с мировой практикой и даже тем, что было в России в 1997–2005 гг., из законодательства исчезли крупные процедурные блоки: нормальные квалификационные требования, само понятие и процедуры предварительного квалификационного отбора, полноценный квалификационный отбор в процессе проведения конкурса, само понятие и процедуры так называемой постквал-

лификации, оберегающей заказчика от контракта с потерявшим квалификацию участником (который уже после подачи заявки утратил ресурсы, «подмочил» репутацию срывом других важных контрактов) [6, с. 3–4].

Так называемая начальная цена – одна из крупных ошибок разработчиков закона № 94-ФЗ, которую никто, кроме нас, в мире не повторяет. В нашем законе она выполняет много вредных функций: дает жизнь закупочным аукционам (без начальной цены аукционов не бывает); искажает почти под аукционы традиционные способы закупок – конкурсы и котировки; удобна для расчетов лжеэкономии; но главное, что при иллюзии экономии она ведет к удорожанию общественных закупок в стране [6, с. 5].

Уже много лет назад в качестве важнейшего инструмента борьбы с коррупцией в общественных закупках был предложен прокьюремент как совокупность детально разработанных методов и процедур размещения заказа, позволяющих максимально удовлетворить потребности заказчика на выделенные ему средства. Понятно, чем меньше средств оседает в теневом обороте, тем в большей мере может быть удовлетворена общественная нужда, т. е. повышена эффективность закупок. Фундаментом и несущей конструкцией прокьюремента является открытый конкурс, признанный эталонным способом закупок. Опираясь на науку о прокьюремента, концепция законодательства о закупках любой цивилизованной страны и международных организаций исходит из того, что открытый конкурс – это основной способ закупок, который может применяться во всех случаях, кроме секретных. Все другие разнообразные способы рассматриваются в качестве отступления от эталона по разумным основаниям, указанным в законе. При этом не допускается никаких отступлений по вопросу о допуске к общественным закупкам только квалифицированных участников, ни при каких отступлениях не применяются начальная цена и аукционы. По всеобщему мнению, такая конструкция обеспечивает наилучшую из возможных защиту от коррупции в сфере закупок [6, с. 8].

Достаточно очевидным становится тот факт, что закон 94-ФЗ не поддается «ремонту». Единственно правильным решением будет его полная отмена и принятие принципиально нового закона, регулирующего сферу государственных и муниципальных закупок [7].

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что российская практика государственных закупок вновь стоит на перепутье. Переход к системе электронных аукционов не показал должного результата. Вместо показателя эффективной конкуренции существенно увеличился показатель видимости конкуренции за счет присутствия на аукционах неквалифицированных участников и так называемых фирм-однодневок. Расчет начальной цены, необходимой при проведении электронных торгов, приводит к удорожанию общественных закупок в стране. Наиболее рациональным выходом из госзакупочного тупика видится возврат к открытому конкурсу, комплексная реализация всех принципов прокьюремента, предварительная квалификация участников конкурса, рационализация способов закупок и единство законодательной базы. С этой целью создается Закон о федеральной контрактной системе, дата принятия которого не позже июля 2012 г.

Библиографический список

1. Храбкин А.А. Нормативная база противодействия коррупции в госзакупках. URL: <http://bujet.ru/article/58574.php>.
2. Строганов А.А. Госзаказ и контроль за его размещением. М.: ООО «Сен Мишель Групп», Национальный Копирайт-Центр – Москва, 2010.

3. Конкурентная среда перестает быть приоритетом государственных закупок. Вопреки прогнозам экспертного сообщества, система закупки для нужд государства оказалась на перепутье еще до президентских выборов. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/272082/reforma_po_gosnuzhde.

4. Смирнов В.И. Антинаучен и антипрактичен! // Госзаказ. 2005. № 2.

5. Смирнов В.И. Аукционам не место в общественных закупках. URL: http://www.expert.irkutsk.ru/aukcionam_ne_mesto_v.

6. Смирнов В.И. Ошибочные цели – ложный результат эффективности общественных закупок. URL: www.macroeconomics.ru/eror_porp.pdf.

7. Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Как выйти из госзакупочного тупика. URL: www.macroeconomics.ru/Run_tupik.pdf.

*V.I. Frygin, R.A. Logua**

ANTIMONOPOLY REGULATION IN THE SPHERE OF THE GOVERNMENT ORDER

The article is devoted to the antimonopoly policy of state in the field of the government order. It discusses the major changes that have affected the system of public and municipal procurement in recent years, and the effect of adoption of the Law № 94-FZ is analyzed. On the basis of analysis the conclusions are drawn and the best way of development of the government order, according to the author, is suggested.

Key words: state order, corruption, antimonopoly regulation, procurement, electronic auction, tender, quotation request, initial price.

* *Frygin Valentin Igorevich* (valek-ke@mail.ru), *Logua Ramaz Akakievich* (logua@mail.ru), the Dept. of Economic Theory, Samara State Nayanova Academy, Samara, 443001, Russian Federation.