

Контроль в госзакупках

Станет ли новый закон о госзакупках заслоном от коррупции

Андрей ХРАМКИН,

директор Института госзакупок РАГС

Во всем мире коррупция и государственные закупки на протяжении столетий идут рука об руку. При этом одной из самых действенных мер по предотвращению злоупотреблений была и остается эффективная система контроля. До конца 2005 года в России практически отсутствовала системность подхода в области контроля за госзакупками. Однако можно надеяться, что после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ эта проблема будет решена.

Краткий исторический экскурс

В период с 1997 по конец 2005 гг. одним из наиболее существенных факторов, тормозивших полноценное развитие системы конкурсного размещения государственных заказов, была малопонятная и малоэффективная система контроля за государственными закупками. То есть контроль, конечно, был, однако его осуществляли множество ведомств. И на практике часто получалось, что одна проверка организации плавно перетекала в следующую проверку, но уже со стороны другого ведомства.

Действовавший ранее Федеральный закон № 97-ФЗ предусматривал только судебное обжалование споров между заказчиком и участником конкурса. Возможность административного обжалования и его процедура были подробно прописаны в Указе Президента РФ № 305. Но в связи с неоднозначностью вопроса о применении этого указа к административному обжалованию прибегали крайне редко.

Согласно постановлению Правительства РФ от 13 октября 1999 г. № 1160 ответственным за осуществление контроля являлось Минэкономразвития России. Фактически же за госзакупки в этом министерстве отвечало всего 12–15 специалистов. Более того, эти люди отвечали одновременно за согласование единственного источника для всех госзаказчиков по всей России и выполнение «чиновничьих», в хорошем смысле этого слова, функций типа подготовки писем, отчетов, аналитических записок и т. п. для руководства министерства и Правительства РФ в целом. Малая численность и функциональная перегрузка «непосредственных исполнителей» приводила к объективным сложностям осуществления

регулярных проверок всех государственных заказчиков на всей территории Российской Федерации.

Существующее положение вещей

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) предусматривает выстраивание четкой и прозрачной системы контроля. Ей посвящена ст. 17 «Контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов». Рассмотрим ключевые новации этой статьи.

1. Предусматривается создание на всех уровнях власти (федеральном, региональном и муниципальном) органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять контроль в сфере размещения заказа (контрольных органов). В соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» контрольным органом федерального уровня является Федеральная антимонопольная служба (ФАС). На уровнях регионов и муниципалитетов администрации самостоятельно определяют орган исполнительной власти, наделяемый контрольными функциями. Практика показывает, что в регионах эти функции достаточно часто возлагаются на уже существующие Комитеты бюджетного контроля или аналогичные ведомства.

2. Определен четкий механизм осуществления проверок. Это ограничивает возможности применения «административного ресурса», то есть использования контрольных органов как рычага давления на «неудобные» организации или «впавших в немилость» чиновников. Выделяются два вида проверок – плановые и внеплановые. Объектом проверок являются государственные заказчики, органы, уполномоченные на размещение государственного или муниципального заказа, специализированные организации, а также конкурсные, аукционные или котировочные комиссии (заказчики). Плановые проверки проводятся не более чем один раз в 6 месяцев в отношении одного государственного или муниципального заказчика, уполномоченного органа, одной действующей на постоянной основе конкурсной, аукционной или котировочной комиссии (ч. 6 ст. 17) и не более чем один раз за период проведения размещения заказа для специализированной организации и комиссий, разово создаваемых для проведения размещения конкретного заказа (ч. 7 ст. 17). Внеплановые проверки проводятся исключительно при поступлении жалобы участника размещения заказа. Кроме того, ФАС как контрольный орган федерального уровня вправе осуществлять внеплановые проверки при поступлении информации от контрольных органов регионального и муниципального уровня о

неисполнении их предложений и предписаний об устранении выявленных ими ранее нарушений, а также при поступлении информации о совершении заказчиками действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения.

3. Определены санкции контрольных органов в случае выявления у заказчиков нарушений законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов. К таким санкциям относятся:

– предложения об устранении нарушений и замене члена комиссии по размещению заказа (носят рекомендательный характер);

– предписания об устранении нарушений, замене члена комиссии по размещению заказа (носят обязательный для исполнения характер);

– направление информации о совершении действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения или состава преступления (в течение двух недель со дня выявления такого факта) в контрольный орган федерального уровня и в правоохранительные органы;

– обращение в судебные органы с требованием о понуждении совершить действия, соответствующие законодательству Российской Федерации, с требованием заменить члена комиссии или о признании размещения заказа недействительным;

– применение мер ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, международный и уже имеющийся российский опыт указывает на то, что самым придирчивым проверяющим является не государственный чиновник, даже самый добросовестный и квалифицированный, а «обиженный» (проигравший) участник размещения заказа. Закон № 94-ФЗ учитывает и это. Любой участник размещения заказа имеет право обжаловать действия или бездействия заказчика в административном порядке, подробно изложенном в главе 8 «Обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов». Причем административное обжалование не является препятствием для дальнейшего обжалования в суде. Закон четко определяет срок обжалования результатов размещения заказа (10 дней со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, проведения аукциона или со дня рассмотрения и оценки котировочных заявок), а также срок рассмотрения жалобы в контрольном органе (5 дней со дня поступления жалобы).

Правоприменение

Первые месяцы применения закона не позволяют сделать каких-либо обоснованных выводов о его антикоррупционном действии. ФАС получила контрольные функции не более месяца назад. Практически одновременно с этим в Кодекс Российской Федерации об

©А.А.Храмкин «Контроль в госзакупках» журнал Бюджет №5 2006

административных правонарушениях (далее – КоАП) были добавлены статьи, предусматривающие персональную ответственность должностных лиц за нарушения в области размещения государственных и муниципальных заказов (ст. 7.29–7.32). Тем не менее, все в совокупности – сам закон, репутация ФАС, наличие территориальных органов этой службы в каждом субъекте Федерации, а также изменения в КоАП – дают надежду на то, что у России появился реальный шанс покинуть позорный список наиболее коррумпированных стран мира.