

ЗАКОНУ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ — 9 МЕСЯЦЕВ. НЕ СРОК?

Редактор журнала «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение» Анна Световна Кравченко встретила со статс-секретарем, заместителем руководителя Федеральной антимонопольной службы России, заведующим кафедрой управления государственными и муниципальными заказами НИУ ВШЭ, профессором Андреем Юрьевичем Цариковским.

— Какие новые задачи появились с вступлением в силу нового законодательства?

— Основная задача, которая сейчас стоит перед нами, — это необходимость сделать законодательство работоспособным. Как вы помните, при принятии 94-го закона потребовалось год-два, прежде чем он набрал силу и стал исполнимым для всех: для заказчиков, подрядчиков и контрольных органов. Надежда, что 44-й закон, по-

явившись, сразу заработает в полную силу, к сожалению, не могла оправдаться. Мне пришлось видеть рождение и 94-го, и 44-го законов, и пока эти процессы на редкость схожи. Сейчас идет процесс доводки законодательства, его изменения, выпуска подзаконных актов, понимания всеми участниками госзаказа, что это такое. Крайне значимым было появление в мае 2014 года пакета поправок, которые убрали те недостатки, что в первые несколько месяцев сделали работу весьма затруднительной.

— Новый закон в том виде, в котором он задуман, преследует цель осуществлять контроль за госзакупками на протяжении всей цепочки — от момента планирования до момента реализации. Прошло 9 месяцев с момента вступления в силу закона. На ваш взгляд, изменилось ли что-нибудь качественно? Проводило ли ваше ведомство оценку правоприменительной практики 44-ФЗ?

— Пока трудно понять, как изменилась ситуация по всей цепочке: 44-ФЗ вступает в силу в полном объеме только с 2015 года, включая стадию планирования, которую все так боятся, потому что не очень хорошо понимают, как она будет работать. Сейчас 44-ФЗ в большей степени работает в той части, в которой работал и 94-й закон. Как вы помните, в контрактной системе можно выделить три основных блока: планирование заказа, размещение заказа и контроль. Планирование еще не запущено, о контроле также говорить пока рано. Мы беседуем в сентябре — еще не прошло и года, а до марта-апреля мы разбирали жалобы по 94-му закону. Забавная ситуация: 10 лет без малого все дружно ругали 94-й закон, а узнав, что контрактная система заработает с января 2014 года, срочно разместили все будущие заказы осенью прошлого года по ругаемому, но уже привычному и освоенному 94-му закону. Количество жалоб по 44-му закону по первому и второму кварталам (до лета) было ничтожно малым. В центральном аппарате мы рассмотрели буквально одну-две жалобы, приблизительно такая же картина в наших территориальных органах, поэтому выяснить, как работают новые звенья цепи, нам пока не удалось — планирования еще нет. Крупные заказы пошли со второго квартала, и результаты будут несколько позже. Вы спросили: «Подвели ли мы итоги правоприменительной практики?» Итоги мы еще не подвели, мы ее только формируем, а для этого требуется от года до двух лет. Любая практика проверяется судами: должен пройти цикл судебных процессов. Первоочередная задача — добиться единого понимания. У нас идет очень напряженная работа с Минэкономки, с нашими территориальными органами. Мы периодически публикуем на нашем сайте разъяснения, рассказываем, как и к чему будем подходить. Первый итог будет в начале следующего года, а реальная правоприменительная практика сложится в течение двух-трех лет.

— По поводу противоречивой практики решений по однотипным делам. Она была и по 94-му закону, наверняка будет

и по 44-му. Каковы планы относительно координации действий в этой области?

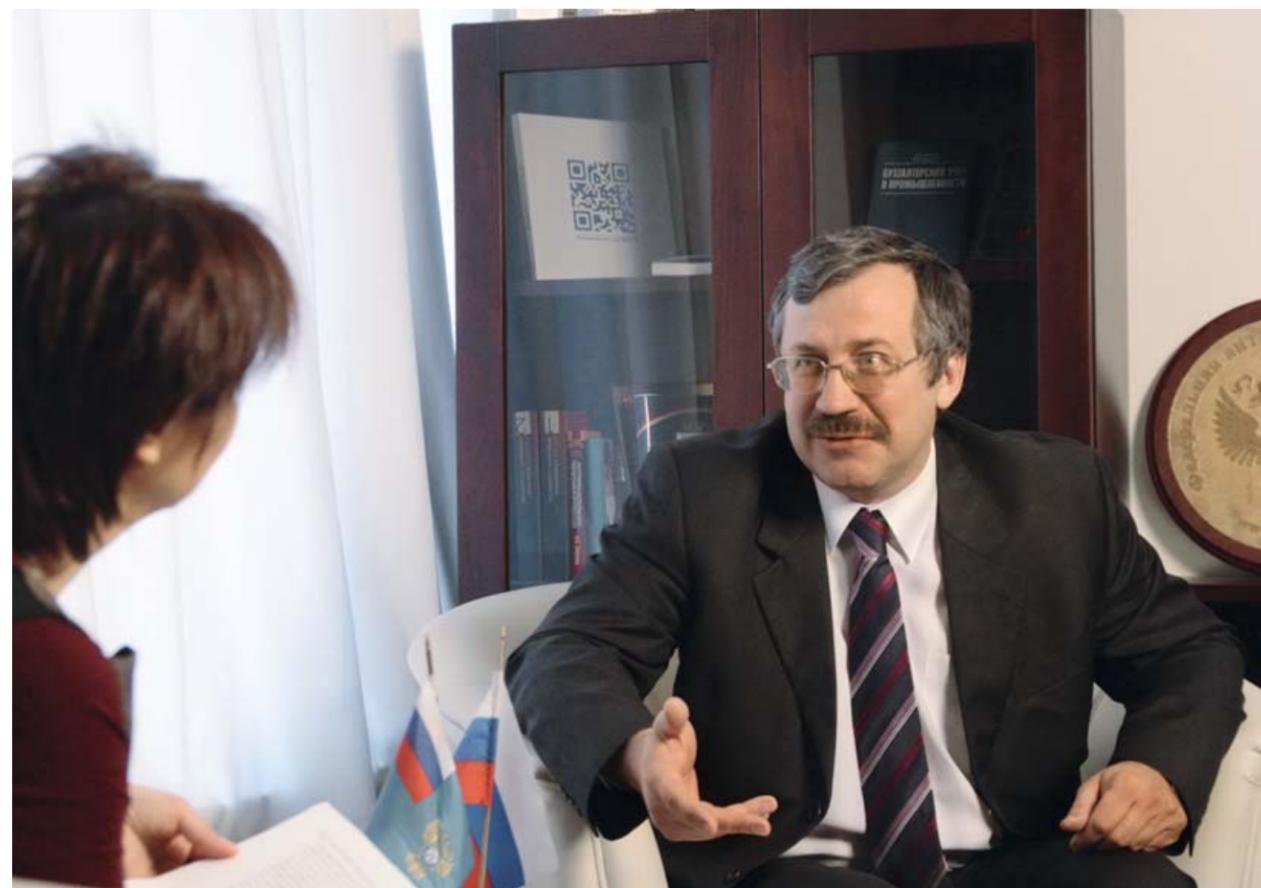
— Минэкономки подготовило 44-й Федеральный закон вовремя, это плюс, но то, что некоторые положения закона при этом оказались непонятны — это минус. Какие пути преодоления этой ситуации? Во-первых, это устранение противоречий, замена тех норм, которые были не слишком хорошо прописаны, во-вторых, меняются те нормы, которые не пережили первого столкновения с практикой. Тема, которая буквально у всех была на устах — стотысячники — малые закупки до ста тысяч, которые не требуют конкурса. Те параметры, которые исходно были заложены в 44-ФЗ — прописанные 5% от общего объема, — не работают для маленьких структур, для них эта норма оказалась слишком маленькой, а структуры с многомиллиардным оборотом на эти 5% могут купить много чего. Эта норма, на которую больше всего жаловались и заказчики, и исполнители, была устранена первой. В-третьих — это проведение совместных семинаров. Мы взяли практику наших территориальных управлений на очень бдительный контроль: как только формируется какой-то определенный подход к одной и той же тематике, мы распространяем методические письма по нашим территориальным отделениям, советуемся при этом с Министерством экономики, выходим на единое правоприменение. Естественно, так как закон новый, пройдет какое-то время, прежде чем будет выработана единая точка зрения. Это издержки нового законодательства.

— Ваш прогноз — 2-3 года?

— Если не будет резких изменений, то 2-3 года. Не потому, что мы не хотим работать, просто мы не боги. Наше решение — не истина в последней инстанции. Как я уже говорил, главный критерий, главная проверка, как в любом нормальном цивилизованном обществе, — это наша судебная система. Пока наши решения пройдут или не пройдут через суды, устоят или не устоят в самых высоких инстанциях, мы не можем сказать, что правоприменительная практика сформирована. Решение — кассация — апелляция — Верховный суд.

— Как ФАС справляется с большим количеством согласований по факту несостоявшихся торгов?

— Мы считаем, что надо сделать систему согласований гораздо проще — в достаточно очевидных и понятных случаях мы не должны идти на согласования и плодить бумаги. Согласно статистике первого полугодия, количество согласований



возросло на порядок, что, честно говоря, создает ненужную волокиту и абсолютно лишнюю нагрузку на наших сотрудников, которые могли бы заняться чем-то гораздо более полезным, например, формировать правоприменительную практику, а не штемпелевать бумажки.

— По данным GlobalCompetitionReview, ФАС России ежегодно возбуждает больше дел, чем все антимонопольные органы мира, вместе взятые. Как вы думаете, с чем это связано?

— Думаю, вряд ли больше, чем все вместе взятые (смеется). Мы с вами немножко отошли от темы госзаказа в антимонопольную политику, хотя, на мой взгляд, разделять их нельзя, для развития конкуренции в России должна быть синергия всех усилий. Я считаю правильным, что все эти функции сведены у нас в одно ведомство. Надо понимать, что госзаказ — это очень конкурентная процедура, при этом это треть ВВП, треть экономики России. Если посмотреть статистику наших дел, то окажется, что приблизительно половина этих дел (я очень рад, правда, что последние год-полтора статистика свидетельствует о сни-

жении) — нарушения органов власти. Раньше это было больше половины, теперь чуть меньше половины. К сожалению, наша постсоциалистическая экономика — наследие плановой экономики, когда все производил один гигантский завод, а решало все политбюро, в крайнем случае обком или райком партии. Что сажать: кукурузу или пшеницу? Кто будет давать молоко: совхоз имени Ленина или совхоз имени Крупской? Такое у нас наследие, такая ментальность, такой заряд на командную экономику, и он очень силен. Пока мы его преодолеем, пройдет много времени, поэтому у нас есть такие дела, которых нет в других странах. Отбросьте дела, связанные с госвластью, которая привыкла жить по командной системе, и количество дел сразу сократится.

Кроме общей ментальности, есть и другое наследие: идеология была направлена не на конкуренцию, а, наоборот, на создание одной мегаструктуры. Мы имеем огромное количество локальных монополистов, которых практически нет в других странах. Функции, которые в других странах выполняют десять небольших пекарен, которые конкурируют между собой, поставляют хлеб, рождаются и умирают, у нас в районе осуществлял один мощный хлебозавод. Естественно, пока не возник-



нет новый конкурентный слой, он является монополистом и требует антимонопольного регулирования. Ситуация потихоньку меняется к лучшему, но она все также требует появления новых конкурентных структур.

Есть две большие точки, которых нет в других странах: это органы госвласти с ментальностью плановой командной экономики социализма и огромное количество локальных монополистов.

— Есть ли общая политика контролирующих органов, осуществляющих различный контроль по вопросам, которые связаны с осуществлением закупок? Нет ли дублирования каких-либо функций? Не видится ли вам процесс как излишне зарегулированный?

— Контроль и излишняя регуляция — всегда достаточно сложный вопрос. Есть такое правило рычага. Я как-то попросил своих студентов в качестве курсовой работы провести анализ, насколько зарегулировано законодательство в разных странах. Одним из самых зарегулированных оказалось законодательство Египта. Выработалась прямая пропорция: в странах с наибольшей коррупцией

мы имеем наиболее зарегулированное законодательство, и понятно почему. Зарегулированность конкурентного законодательства четко соблюдает правило рычага: чем больше мы предоставляем экономической свободы и чем меньше регулируем это законодательство, тем эффективнее оно может быть.

В науке есть понятие идеального. В применении к «идеальному» чиновнику чем меньше законодательство зарегулировано, тем оно лучше работает. Если бы у нас на месте каждого чиновника сидел святой бессребреник с мозгами нобелевского лауреата по экономике, надо было бы срочно разорвать и 94-й, и 44-й законы и дать ему принимать решения по своему усмотрению. Страны, ограничивая коррупцию, идут на более жесткое законодательство, которое дает меньшую свободу чиновникам, одновременно понижаются две свободы: и свобода украсть, но и свобода принятия эффективного решения. В 94-м законе планка была смещена в сторону антикоррупционной направленности, в 44-ФЗ мы сместили планку в сторону гибкости действий хозяйственника, предоставив, таким образом, большую свободу. Скажем, последняя новация — конкурс с ограниченным участием. Вы прекрасно понимаете, если хозяйственник по-

ставит себе цель, то в конкурсе выиграет тот, кто ему нужен. Думаю, через некоторое время лучше всего новую практику проанализируют правоохранительные органы. Примем как научную гипотезу, что эти органы, как работали несколько лет назад, так и работают, приблизительно с одинаковой эффективностью. Таким образом, если количество дел о коррупции увеличится, то коррупция увеличилась, если нет — я рад за Россию.

— Указ от 8 сентября об упразднении таких структур, как Рособоронпоставка, Рособоронзаказ. Готова ли ФАС — ограниченное по численности ведомство — взять на себя полномочия по контролю? Сразу возникает и следующий вопрос — часть контрактов имеют степень секретности. Это также привносит определенные сложности.

— Мы находимся в структуре исполнительной власти, и соответствующее решение принято. Нас радует, что и президент, и правительство высоко

оценили наши усилия по контролю за госзаказом в гражданской сфере, раз принято решение, что мы справимся и с этой задачей. Мы не хотим, чтобы все полномочия Рособоронзаказа перешли к нам. Ведомство готово взять на себя то, что мы знаем и умеем — контроль за процедурами и соблюдением конкуренции. Что касается таких нынешних функций Рособоронзаказа, как военные приемки, назначение главных конструкторов — к этому, на мой взгляд, и со мной согласны мои коллеги, ФАС не должна иметь никакого отношения. Мы — гражданское ведомство. Что же касается секретности, то этим будет заниматься ряд наших сотрудников и ряд коллег из бывшего Рособоронзаказа. Им придется работать с соблюдением соответствующих режимов, но я думаю, они к этому готовы. Остальная часть, конечно, будет продолжать работать в гражданском режиме. На данной стадии мы пока не собираемся объединять структуры, которые занимаются гражданским государственным заказом и оборонной сферой: во-первых, есть существенные различия, своя специфика и, во-вторых, требования секретности.



Наша нагрузка действительно уже очень велика, поэтому мы надеемся, что штат Федеральной антимонопольной службы будет увеличен за счет слияния двух ведомств. Главное, не допустить такой ситуации, как у нас часто бывает, что ведомство упраздняется, его функции распределяются, а при этом количество чиновников увеличивается. Конечно, так быть не должно. Общее количество должно уменьшиться хотя бы за счет обслуживающих подразделений, таких, например, как канцелярия.

— В настоящее время в случае несогласия лица, подавшего жалобу на решение, принятое комиссией ФАС, единственный вариант обжалования такого решения — обжалование в суде, что занимает много времени. И даже если решение в конце концов выносится в пользу истца, оно не приносит ничего, кроме морального удовлетворения, так как контракт, который являлся предметом закупки, уже заключен с другим участником. Есть ли в планах введение оперативного обжалования решений, принимаемых по результатам рассмотрения жалоб, например, силами центрального аппарата ФАС?

— 94-й закон много ругали, но за что его не ругали никогда, а напротив, всегда хвалили, так это за введение новой на тот момент процедуры административного обжалования, когда жалобы рассматриваются в течение 5 дней. Еще ничего не построено, деньги не распределены, еще что-то можно изменить. Сейчас назрела необходимость внутренней апелляции. Мы с вами обсуждали, что есть проблема правоприменительных практик, у нас 84 территориальных органа, и могут возникать различные трактовки, поэтому в антимонопольном законодательстве скоро появится вторая внутренняя инстанция — Президиум ФАС России. Сейчас в Госдуме на рассмотрении находится «четвертый антимонопольный пакет», и в нем эти нормы уже есть. Будет, конечно, жесткий отсев дел, которые будут поступать во вторую инстанцию, но тем не менее появится возможность апеллировать. Возможно, такую же конструкцию надо будет сделать и по госзаказу. Посмотрим.

— 44-м законом введена возможность обжаловать действия заказчика общественным контролером. Есть ли такая практика? Как вы думаете, насколько это полезное нововведение? Будет ли оно работать?

— Общественный контроль — по определению вещь полезная. Хотелось бы, чтобы процессы про-

ходили в режиме наблюдения, если, конечно, речь не идет о совершенно секретных вопросах. Необходимо правильно отстроить систему общественных жалоб, она уже отчасти функционирует, но важно, чтобы не было злоупотреблений. Я не говорю, что право обжалования должны иметь только организации, сертифицированные ФАС, тогда начинание выродится, но тем не менее жалобы должны быть достаточно профессиональны, а их количество должно быть разумным. Несколько лет назад произошла следующая история: одна очень уважаемая организация, которая борется за права и свободы граждан, попросила всех своих участников послать жалобу. Мы получили жалобы с 2500 адресов. Это сработало как классическая DDoS-атака — серверы встали, сотрудники зависли, произошел коллапс. Жалобы мы вернули, оставив одну, и попросили больше так не делать (улыбается).

— Последние изменения, такие как постановление 656 от 14 июля 2014 года, постановление 560 от 6 августа и 791 от 11 августа об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров (машиностроения, легкой промышленности, сельскохозяйственной промышленности и продовольствия), вносят хаос в выстроенные процессы закупок и поставок. Что, например, делать заказчику, если извещение о какой-то закупке было размещено до этих постановлений? Как вы планируете решать эти проблемы? Явно политические моменты влияют на работу.

— Эти меры — ответ на санкции. Если нас бьют, мы будем стоять и ждать, пока перестанут? Конечно, проявляющиеся в связи с этим сложности в закупках неизбежны. В 90-е годы во всех договорах мне очень нравилась одна фраза — «форс-мажором являются пожары, наводнения, землетрясения и решения государственных органов». Мы будем внимательно рассматривать каждый случай, но, конечно, здесь речь идет о форс-мажоре, и если какой-то договор попал под действия соответствующих постановлений, то мы не будем наказывать тех, кто не смог осуществить поставку.

— Как происходит согласование точек зрения регулятора Минэка и контролера ФАС. Какие нас ждут дальнейшие изменения в части правил осуществления закупок? Есть ли уже какая-то ясность?

— Используются основные три метода согласования: личные встречи, звонки по телефону и служебная переписка. А если серьезно, то мы



постоянно находимся на связи с коллегами из Департамента развития контрактной системы Минэкономразвития и стараемся вместе выпускать единые согласованные документы. Естественно, что и там, и там специалисты имеют свою аргументированную точку зрения, они иногда бывают разными, но на выходе решение у нас всегда одно.

— Зарплата сотрудника ФАС, по данным рекрутинговых агентств, 10–30 тысяч рублей. Ответственность, которую возлагают на сотрудника ФАС, огромная. Какая мотивация, на ваш взгляд, руководит теми, кто идет работать в ведомство?

— Это действительно наша большая проблема, особенно это касается территориального звена. Даже если посчитать весь доход, не только зарплаты, но и премии и материальную помощь, эти суммы увеличатся, но поверьте, не на порядки. А если вы вычтете еще и налоги, то суммы получаются незначительные. Когда люди, получающие 30–40 тысяч рублей, выносят решение о миллиардах — это неправильно, поэтому мы не боимся быть навязчивыми и периодически обращаемся к председателю правительства и президенту с просьбой о повышении зарплат. В первую

очередь это касается зарплат рядовых сотрудников территориального звена. У нас очень высокая текучесть кадров, но при этом заполняемость антимонопольной службы никогда не падает ниже 95%. И мне, с одной стороны, тяжело, потому что уходят хорошие специалисты, и уходят довольно быстро, а с другой — приятно чувствовать себя не только государственным учреждением, а учреждением постдипломного образования. Мы умеем работать, любое антимонопольное дело, часто дела по госзаказу — сплав диссертации по экономике с диссертацией по правоведению. К нам очень многие приходят за школой. Приходят, несколько лет работают, повышают свой профессиональный уровень и уходят на зарплату, превышающую предыдущую на порядок. Учеба — это прямая и хорошая мотивация: от нас бывший выпускник вуза приходит уже специалистом. На Западе есть такая практика: к знаменитым врачам приходит молодой специалист, который получает одну пятую — одну десятую полной зарплаты, а проработав 2–3 года со знаменитым врачом и набравшись опыта, он идет дальше заниматься своей частной практикой.

Я очень рад, что к нам приходят точно так же.

— Спасибо большое. ■