**Не пора ли провести настоящую реформу?**

**Все вы знаете, что на Россию надвигается реформа государственного и муниципального заказа под названием Федеральная контрактная система. Как и то, что вокруг нее разгорелась нешуточная борьба Минэкономразвития России и Федеральной Антимонопольной Службы**

Они спорят о полномочиях, о процедурах, о многом другом. Однако я хочу поднять вопрос о том, какие проблемы существуют на самом деле и какой могла бы быть и может быть \_настоящая\_ реформа в этой области. Начну с вопросов.

* Почему в России государственный заказ регулирует Минэкономразвития, а не Министерство Финансов?
* Почему основным контролером выступает орган федеральной исполнительной власти ФАС России, а не органы судебной и представительной власти?
* Почему у регионов и муниципалитетов полностью отсутствуют полномочия регулировать закупки за счет их бюджетов?
* Как вообще могла сложиться ситуация, когда закупки судов и парламентов контролирует исполнительная власть?
* Есть ли хотя бы у одного российского ведомства объективная аналитика по происходящему в государственном и муниципальном заказе?

И множество и множество других. Большая часть из которых касаются даже не технологий проведения заказа, а того, как распределены полномочия между теми, кто занимается его регулированием и контролем.

Одним из нововедений 94-ФЗ, принятого еще 2005 году, и последующих к нему подзаконных актов, было жесткое разделение полномочий между Минэкономразвития Росиси и ФАС России. В то время эти два ведомства еще действовали согласованно, и большая часть официальных мероприятий по теме госзакупок была наполнена их выступлениями о великих изменениях, которые принес 94-ФЗ в плане открытости и конкуренции. Я не буду сейчас останавливаться на вопросах открытости, я буду говорить о другом. Взаимный интерес этих ведомств был не случаен. Впервые в России, а быть может и в мире, два органа исполнительной власти получили максимум полномочий по регулированию не только закупок федеральной исполнительной власти, но и государственного и муниципального заказа всех ветвей и уровней власти.

Это был действительно исторический документ и тем более странно, что авторы закона не обратили внимание ни на 1 статью конституции, где упоминается, что Россия является федерацией, ни на остальные, где декларируется независимость органов власти и их разделение. В федеральном законе 94-ФЗ это все прошло, скажем так, незаметно. Полномочия ФАС и Минэкономразвития просто декларировались без комментариев, эта тема не поднималась депутатами и сенаторами, а кулуарные разговоры о независимых системах закупок ряда субъектов федерации так и не вышли из кулуаров.

В тот момент, если не явным, то скрытым аргументом в пользу такого регулирования было построение «вертикали власти» и борьба с коррупцией на местах. Другим аргументом были попытки вступления России в ВТО и ОЭСР и иные международные обязательства в части регулирования закупок.

Что же мы получили в итоге. В результате действия закона мы сейчас имеем ситуацию, когда фактически исполнительная власть сконцентрировала все полномочия в области государственного и муниципального заказа. Фактически ФАС контролирует не только закупки федеральной исполнительной власти, но и закупки Федерального собрания, Прокуратуры и всей судебной системы, то есть тех органов государственной власти, которые как раз и должны контролировать их деятельность и деятельность исполнительной власти в целом.

Аналогичная ситуация возникла с государственным заказом в субъектах федерации и муниципальным заказом. Федеральная исполнительная власть в лице ФАС России получила сильный инструмент влияния на региональные и местные власти и, фактически, забрала у них все полномочия по регулированию и контролю закупок даже из собственного бюджета.

Я и не говорю про муниципалитеты, чья формальная независимость от государственной власти постоянно подвергается сомнениям и даже если можно найти оправдания регулированию всего государственного заказа, то вмешательство федеральной власти в муниципальные дела в виде принудительного, а не добровольного регулирования – это и есть показатель их несамостоятельности и ориентированности тех людей, которых мы избираем в мэры и местные советы, не на создание среды для гармоничной жизни граждан, а на соответствие федеральным требованиям.

В итоге мы стали чуть-чуть меньше федерацией и чуть-чуть больше унитарным государством. Со всеми вытекающими последствиями в виде неэффективности и превращения пространства страны в единую экспериментальную площадку для отработки законов по госзакупкам.

**Экспериментальная Россия**

Если принципы разделения властей и ограничения на усиления одних ветвей власти над другими можно отнести к политике, то есть и более простые экономические причины того, что практика сверхконцентрации полномочий у федеральных ведомств является порочной. Эти причины в том, что разные российские регионы находятся в разной экономической и социальной ситуации.

Разные российские регионы имеют отличный от других опыт управления, регулирования экономики, отсутствия дефицита бюджета, собираемости налогов, имеют различную структуру экономики и многие другие социальные и экономические отличия. Эти отличия далеко не всегда характеризуют проблемы, они также дают возможность выбирать собственную политику в регулировании в соответствии с собственными практиками. Однако федеральные законы имеют ту особенность, что они применяются ко всем и сразу. Это не информационная система, пилот которой можно провести в отдельном регионе. Федеральный закон - это единые правила игры. И если в законе присутствует ошибочная или непроработанная норма, то и страдают от нее все и сразу. В то же время, если бы значительная часть полномочий по регулированию государственного заказа в части собственных бюджетов оставалась бы у властей субъектов федерации, мы бы получили живой механизм выработки лучших практик, мы бы перестали с ужасом ждать каждых новых поправок и их последствий.

Быть может ситуация была бы и не столь дурна, если бы решения федеральных чиновников были бы подкреплены проведенной аналитичекой работой и обоснованы. Увы, в большинстве случаев они действуют вслепую или руководствуясь коньюнктурными и тактическими соображениями.

**«Слепые кроты»**

Особенность российского регулирования и контроля за госзаказом в том, что те органы, которые всем этим занимаются, не обладают объективной картиной происходящего в регулируемой ими области. Отчасти это происходит от их собственного непонимания, зачем это нужно, отчасти - от отсутствия соответствующего запроса на аналитику от первых лиц и российских законодателей и, не в последнюю очередь, потому, как ключевая информация сосредоточена в неконтролируемых ими государственных информационных системах.

Так реестр контрактов еще до недавней поры вело Федеральное казначейство, информация о юридических лицах и предпринимателях находится в базах ЕГРЮЛ и ЕГРИП, данные о недвижимости, в том числе, по результатам госконтрактов, в реестрах Росимущества и так далее. Наличие всей этой информации позволяет узнать о происходящем в государственном заказе куда больше, чем когда-либо представляли наши чиновники. Приведу лишь несколько примеров.

Одна из особенностей государственного заказа в России в том, что на долю публичных компаний приходится около 25% всех денег по контрактам, большая же часть средств идет на компании в виде ООО и ЗАО. Более того, поднятие информации по уставному капиталу этих компаний позволяет выяснить, что многие из компаний в виде ООО выигрывают многомиллионные контракты с уставным капиталом в 10 тысяч рублей и будучи зарегистрированными, к примеру, за месяц до процедуры закупки.

Другой пример. Многие из контрактов, в которых указаны реквизиты, ИНН/КПП, банков, на самом деле являются контрактами с индивидуальными предпринимателями, но, по какой-то причине, вместо ИНН персоны указывается ИНН структуры, в которой у персоны счет, отсюда и искажение статистики госзаказа по банковскому сектору.

Еще один пример. До 40% годовых расходов по госзаказу идет всего на несколько сотен предприятий, большая часть из которых зарегистрирована в Москве.

И наконец, в России есть госзаказчики и ГРБСы, заключающие существенную часть госконтрактов с государственными коммерческими структурами, в том числе подчиненными им же самим. Все эти факты – лишь верхушка айсберга, поднимающая множество вопросов о том, могут ли фирмы-однодневки участвовать в госзаказе, понимаем ли мы структуру нашей экономики и какие цели и показатели Федеральное Правительство должно ставить перед собой, реформируя бюджетный сектор.

Однако все они сейчас неполучаемы. Аналитика по государственному заказу сейчас практически полностью находится в руках коммерческих и общественных организаций. Созданный мной проект РосГосЗатраты (www.rosspending.ru) для Института Современного развития в 2010 году – это один из таких проектов. В котором, разумеется, реализовано далеко не все из того, что возможно, но приведены те примеры, которые могли бы заставить задуматься представителей Минэкономразвития и ФАС России о том, все ли в порядке в той области, которую они пытаются регулировать и контролировать, не имея возможности охватить целиком и понять того, что происходит \_на самом деле\_ в нашей стране.

Эта проблема понимания приводит к вопросу о том, действительно ли ФКС решает проблемы, которые накопились за все эти годы применения 94-ФЗ, или же создает новый пласт проблем.

**Может ли помочь ФКС?**

Федеральная контрактная система, о которой мы так много слышим, все это время могла бы решить хотя бы часть из накопленных проблем. Однако, к сожалению, и она решает далеко не все. В ней нет четко прописанных правил по разделению полномочий между всеми ветвями и уровнями власти. Нет ясных индикаторов измерения происходящего в госзаказе в России. Недостаточно проработаны вопросы аналитики и ее целей.

Поэтому, несмотря на многие другие правильные положения, отказ от такой формы массового государственного насилия, как электронные аукционы, ФКС не является панацеей. Равно как и общественные обсуждения крупных закупок – это не более чем еще один кирпичик в заведомо неверную конфигурацию. Что бы сейчас не обсуждали граждане, все равно это будет проходить через фильтр исполнительной власти в лице ФАС России. Тот ли это путь, который мы хотим для своей страны? Не пора ли сказать "стоп" расширению полномочий исполнительной власти, под каким бы благовидным предлогом они не подавались?

На этом я хочу подвести итоги и высказать те предложения, что давно уже назрели.

**Предложения**

* Полномочия по регулированию и контролю государственного заказа должны быть перераспределены между ветвями и уровнями власти, а также предельно четко, ясно и исчерпывающе прописаны в этой или следующей редакции ФКС.
* Полномочия по контролю если не полностью, то в значительной степени, должны быть переданы судебной и представительной власти в виде Счетной Палаты Российской Федерации, Контрольно-Счетных палат в субъектах федерации и Арбитражных судов.
* Полномочия по регулированию должны быть разделены между уполномоченным министерством, Администрациями субъектов федерации и, в части отраслевого регулирования, профильным министерствам.
* Должны быть четко систематизированы те нормы государственного заказа, которым Россия должна соответствовать согласно международным обязательствам.
* Остальные меры регулирования, в том числе и механизмы общественного обсуждения и народного контроля, должны рассматриваться в иной конфигурации регуляторов и контролеров.

**Post Scriptum**

За пределами этой статьи остались многие другие вопросы, как то - народный контроль, система «гражданских свидетелей», регулирование и раскрытие субконтрактов, принудительные видеомониторинг всех строительных объектов, усиление контроля результатов исполнения контрактов и многие технические вопросы государственного контроля в этой области. Все это не менее актуальные темы, и их черед еще придет.

Иван Бегтин

5 июля 2012

*Источник:* [*polit.ru*](http://polit.ru)