

КОНЦЕПЦИЯ формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации

1. Введение

Настоящая Концепция определяет основные направления и мероприятия по формированию в Российской Федерации федеральной контрактной системы (ФКС) – совокупности норм и правил, обеспечивающих формирование единого технологического цикла, объединяющего ключевые этапы обеспечения федеральных государственных нужд, а именно: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд, формирование государственными заказчиками планов обеспечения федеральных государственных нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов.

Формирование федеральной контрактной системы в Российской Федерации направлено на создание прозрачной среды, предупреждающей коррупцию и справедливой для поставщиков и заказчиков на основе устойчивого спроса публично-правовых образований, обеспеченного финансовыми ресурсами бюджетов, и должно обеспечить соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета.

Обеспечение государственных нужд является функцией каждого государства. В рамках обеспечения государственных нужд удовлетворяется потребность государства в товарах, работах, услугах, необходимых для

осуществления государственных функций и полномочий, исполнения международных обязательств.

В Российской Федерации обеспечение государственных нужд составляет существенную часть затрат федерального бюджета.

По данным главных распорядителей средств федерального бюджета, в 2009 году всего действовало более 1,5 миллионов государственных контрактов общей стоимостью около 5 триллионов рублей, из которых бюджетные ассигнования 2009 года составили около 2 триллионов рублей.

Заключенные государственные контракты были распределены следующим образом.

В счет текущих расходов заключено около 1,5 миллионов государственных контрактов на сумму около 3,4 триллионов рублей на весь период их реализации, что составляет более двух третей от общей стоимости заключенных государственных контрактов.

В рамках инвестиционных расходов заключено более 24 тысяч государственных контрактов на сумму более 1,5 триллионов рублей на весь период их реализации, что составляет менее одной трети от общей стоимости заключенных государственных контрактов. Из указанных контрактов по бюджетным инвестициям в объекты, не включенные в федеральные целевые программы, заключено более 3 тысяч государственных контрактов на общую сумму около 250 миллиардов рублей.

В рамках реализации федеральных целевых программ всего заключено более 21 тысячи государственных контрактов на сумму более 1,3 триллионов рублей. Из указанного числа более 5 тысяч государственных контрактов на общую сумму более 800 миллиардов рублей заключены по программным стройкам и объектам. Примерно по 6 тысячам государственных контрактов на общую сумму более 250 миллиардов рублей выполняются научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Почти 10 тысяч государственных контрактов на общую сумму более 200 миллиардов рублей ориентированы на выполнение мероприятий федеральных целевых программ по направлению «прочие нужды».

По срокам реализации заключенные государственные контракты распределены следующим образом:

- государственные контракты со сроком исполнения до 1 года – почти 1,5 миллиона контрактов на общую сумму более 1,1 триллионов рублей, что составляет 22,5% от общей стоимости заключенных государственных контрактов;

- государственные контракты со сроком исполнения 2 года – более 21 тысячи контрактов на общую сумму более 550 миллиардов рублей, что составляет 11,5% от общей стоимости заключенных государственных контрактов;

- государственные контракты со сроком исполнения 3 года и более – свыше 13,5 тысяч контрактов на общую сумму свыше 3,2 триллионов рублей, что составляет около двух третей от общей стоимости заключенных контрактов.

2. Необходимость формирования федеральной контрактной системы

Формирование федеральной контрактной системы позволит решить целый комплекс проблем, препятствующих в настоящее время эффективному развитию сферы государственных закупок.

Так, в процессе мониторинга закупок существуют разрывы информации между сведениями о размещаемых заказах и о заключаемых контрактах. Оба блока не сопоставлены с прогнозами и планами обеспечения государственных нужд. Не создан пока контроль результатов исполнения контрактов. Тем самым имеются препятствия для анализа соответствия заключаемых контрактов тем задачам, на решение которых они направлены.

Такая ситуация серьезно ослабляет возможности для борьбы с коррупцией в сфере госзакупок.

В результате в целом ряде случаев исполнение государственных контрактов идет с превышением заранее определенных ресурсных ограничений на их реализацию. Как правило, заключаются дополнительные соглашения или новые контракты, прямо обусловленные фактическим невыполнением необходимых объемов работ и услуг.

Возможность несоблюдения ресурсных ограничений, а также осуществления необоснованных или нецелесообразных закупок связана с тем, что

не сформирована методология разработки и обоснования планов закупок товаров, работ и услуг. При этом обоснования параметров государственных нужд не всегда отражают приоритеты социально-экономического развития.

В целом качество обоснования параметров государственных нужд остается низким. Они не играют должной роли при планировании и обосновании бюджетных ассигнований. Тем самым сохраняются лазейки для необоснованного перераспределения выделенных средств, может нарушаться приоритетность при заключении контрактов.

Кроме того, существующий порядок не позволяет на этапе планирования определить ключевые параметры государственных контрактов. В дальнейшем это приводит к невозможности проводить детальный мониторинг и оценку исполнения государственных контрактов.

Наряду с этим, не существуют необходимые требования к детализации предмета закупки и к порядку определения технических и иных требований к товарам, работам, услугам. При подготовке проектов контрактов не используются международные закупочные стандарты, например: библиотека стандартных контрактов FIDIC. Подчас размещаются крупные контракты с крайне обобщенным и неточным определением заданий.

В этом состоит одно из обстоятельств, реально препятствующих мониторингу цен на продукцию, закупаемую для государственных нужд. В совокупности с другими факторами это приводит к тому, что контрактные цены на стандартизованную продукцию, закупаемую на конкурентных рынках отдельными государственными заказчиками, могут существенно превышать средний уровень.

Отсутствие системы типовых контрактов не позволяет учесть не только специфику закупаемой продукции, но также исчерпывающе определить ожидаемые результаты закупок.

Регулярно нарушаются сроки выполнения работ по контрактам.

На всех этапах закупочного цикла: от формирования планов-графиков размещения заказов до приемки результатов контрактов - ощущается дефицит объективной информации. Это происходит в том числе и потому, что

действующие информационные системы в большинстве своем не располагают современными средствами мониторинга.

При этом реальный ход исполнения государственных контрактов: соблюдение этапности, темпов и качества поставок продукции - подчас, остается вне зоны управленческого контроля. Закупочная деятельность на этом этапе ограничивается применением общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации. Специфические закупочные механизмы, а также проектные принципы управления практически не применяются. Анализ, оценка и систематизация рисков невыполнения контрактов не ведется. Отсутствуют единые инструктивные и методические материалы, позволяющие государственным заказчикам результативно взаимодействовать с исполнителями, корректировать и администрировать исполнение ими условий контракта и предупреждать возможные срывы работ уже на ранних этапах. Как следствие, у государственных заказчиков не возникают обязательства по управлению ходом исполнения государственных контрактов.

Серьезной проблемой является и то, что не выстроена полноценная система защиты прав государства при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд. Финансовые гарантии выполнения государственных контрактов не могут компенсировать высокие социальные и технологические риски ненадлежащего исполнения государственных контрактов.

Ощущается дефицит простых и удобных механизмов досудебного и внесудебного разрешения возможных конфликтов. При этом применение штрафных санкций в отношении недобросовестных исполнителей практически полностью оставлено на усмотрение государственных заказчиков.

Общей проблемой является отсутствие методологии и инструментов оценки эффективности закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Не созданы унифицированные процедуры приемки работ. Не разработаны рекомендации по установлению требований к гарантийному (сервисному) периоду, его срокам и обязательствам сторон.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, в сфере госзакупок сохраняются высокие коррупционные риски. За последнее время эти риски резко

усилились на стадиях планирования и исполнения контрактов. Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин (обращение на имя Президента Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 01-1262/04-02) констатирует: «Анализ свидетельствует, что основные риски сегодня концентрируются в сферах предконтрактной подготовки и исполнения контрактов».

Во многом причины множественности проблем видятся в том, что «экономия средств за счет сокращения при размещении заказов начальной цены контрактов не компенсирует издержек сложившейся национальной контрактной системы в связи с отсутствием целостной системы прогнозирования, планирования, бюджетирования, контрактации и администрирования закупок продукции и услуг. Незрелость контрактного права, отсутствие типовых контрактов, учитывающих отраслевую и региональную специфику производства продукции, ограничивает возможности обеспечения добросовестной конкуренции и эффективности реализации региональных и отраслевых стратегий развития».

В порядке выхода из создавшейся ситуации и для решения указанных проблем «представляется целесообразным определить в качестве одной из приоритетных задач Правительства Российской Федерации формирование систем прогнозирования, планирования, бюджетирования, контрактации и администрирования закупок продукции и услуг для государственных нужд, как целостной федеральной контрактной системы».

Ключевым отличием такой системы от существующего положения дел станет построение единого цикла обеспечения федеральных государственных нужд в целях создания необходимых инструментов закупочной деятельности и формирования единой интегрированной информационной системы.

3. Формирование федеральной контрактной системы

Формирование комплексной федеральной контрактной системы предусмотрено в Бюджетном послании Президента Российской Федерации согласно которому «Совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования (федеральных

целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации), а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, – все это позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов.». Для этого необходимо создать прозрачную информационную среду и публичный контроль, являющиеся необходимым условием борьбы с коррупцией в сфере поставок для государственных нужд.

Отдельные элементы федеральной контрактной системы в Российской Федерации уже существуют.

К ним относятся:

- прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд, которое предусмотрено Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»;

- формирование государственными заказчиками планов обеспечения федеральных государственных нужд, предусмотренное пунктом 24 Плана мероприятий по реализации положений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и по повышению эффективности проведения закупок продукции для государственных нужд, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 2154-р;

- размещение заказов на поставку товаров, работ и услуг, регулируемое Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на

поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»);

- юридическое оформление результатов размещения заказов на поставку товаров, работ, услуг;

- исполнение государственного контракта, регулируемое общими положениями гражданского законодательства.

Вместе с тем необходимо системное совершенствование сферы обеспечения государственных нужд за счет развития уже существующих элементов, создания недостающих элементов и их общей увязки в единый технологический процесс.

Для этого при формировании федеральной контрактной системы необходимо обеспечить:

- интеграцию информационных ресурсов, связанных с подготовкой и реализацией государственных контрактов, в том числе официального сайта Российской Федерации в сети «Интернет» для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд и информационных систем по вопросам федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы, в единую информационную систему;

- нормативное правовое и методологическое обеспечение всех этапов единого технологического цикла обеспечения государственных нужд: планирования закупок, размещения заказов и исполнения контрактов;

- повышение квалификации кадров в части подготовки и реализации государственных контрактов.

При этом основными принципами формирования федеральной контрактной системы являются:

- обеспечение увязки в единый процесс уже существующих этапов обеспечения государственных нужд от прогнозирования до осуществления расчетов по государственным контрактам и получения ожидаемых результатов работ;

- установление единых норм и правил, в том числе типовых процедур и библиотеки типовых государственных контрактов, для процесса обеспечения федеральных государственных нужд;

- применение общероссийских классификаторов;

- соблюдение лимитов бюджетных обязательств;

- максимальное использование существующих информационных ресурсов, обеспечение полноты, доступности и публичности информации о подготовке и реализации государственных контрактов с учетом правовых ограничений.

Формирование федеральной контрактной системы должно быть осуществлено в два этапа.

На первом этапе в 2010-2011 годах будут установлены основные правила и процедуры федеральной контрактной системы и проведена их пилотная апробация на примере подведомственного Минэкономразвития России федерального органа исполнительной власти.

В 2012-2013 годах на втором этапе будет обеспечено полномасштабное внедрение норм, правил и процедур федеральной контрактной системы на федеральном уровне. Это позволит использовать механизмы федеральной контрактной системы при прогнозировании, исполнении и мониторинге поставок товаров, работ, услуг на 2013 год.

При формировании федеральной контрактной системы необходимо учитывать, что в Российской Федерации деятельность государства по удовлетворению общественных потребностей помимо закупки объектов общественных потребностей у хозяйствующих субъектов реализуется также путем предоставления субсидий юридическим лицам с одновременным установлением государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг.

В результате формирования федеральной контрактной системы будут созданы инструменты, позволяющие государственным заказчикам более эффективно обеспечивать решение поставленных перед ними задач (библиотека

типовых контрактов, информационное обеспечение проведения государственными заказчиками мониторинга государственных контрактов и т.д.), на основе единых норм, правил и регламентов, которые позволят обеспечивать защиту интересов Российской Федерации на всех стадиях удовлетворения федеральных государственных нужд.

Указанные инструменты также позволят оценить эффективность системы удовлетворения государственных нужд и работать над ее совершенствованием.

Федеральная контрактная система должна оказать существенное влияние и на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования при совершенствовании ими системы закупок для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, предоставив им возможность осуществлять закупки для удовлетворения их нужд в прозрачной и конкурентной среде.

В целом федеральная контрактная система призвана стать в сфере государственных закупок важнейшим антикоррупционным институтом, направленным на укрепление экономического партнерства государства и бизнеса, и должна строиться на принципах обеспечения защиты интересов общества.

4. Формирование нормативного правового регулирования стадии планирования закупок для государственных нужд

В целях формирования нормативного правового регулирования *стадии планирования* закупок для государственных нужд предлагается установить порядок:

определения объема и структуры государственных нужд исходя из различных инструментов программно-целевого планирования;

стимулирования государственных закупок инновационной продукции через установление специальных требований в типовых государственных контрактах;

определения объема государственных закупок в натуральном выражении, в том числе исходя из расчетно-нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнения функций;

установления по наиболее крупным объектам государственных закупок перечня товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения федеральных государственных нужд в очередном финансовом году и плановом периоде;

проведения мониторинга цен, предметов закупки, производителей и поставщиков товаров (работ, услуг). В целях повышения качества планирования и снижения коррупциогенности закупок необходимо использовать сведения о ценах на товары, работы и услуги, которые будут доступными государственным заказчикам из информационных ресурсов, что позволит выбрать оптимальный способ определения начальных цен и установить в документах государственного заказчика обоснование формирования начальных цен;

разработки типовых государственных контрактов как на стандартные товары, работы и услуги, так и на имеющие специальные особенности (в части государственного оборонного заказа, НИОКР, бюджетных инвестиций, информационных технологий, энергосбережения и т.п.) в увязке с типовой закупочной документацией и использованием каталогов стандартной продукции, библиотек нейтральных спецификаций объектов закупок, а также с учетом необходимости управления рисками с использованием поэтапной приемки и оплаты товаров, работ и услуг.

При планировании государственных закупок следует учитывать стоимость последующей эксплуатации продукции, обладающей длительным жизненным циклом.

Федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления должны разработать долгосрочные планы государственных закупок, включающие обязательный инновационный компонент.

На этапе планирования первоочередными мерами по формированию федеральной контрактной системы станут совершенствование процедур подготовки прогнозов поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд и планов обеспечения федеральных государственных нужд, а также создание и обеспечение применения библиотек типовых контрактов.

4.1. Совершенствование процедур подготовки прогнозов поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд и планов обеспечения федеральных государственных нужд

Подготовка прогнозов поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд предусмотрена Федеральным законом от 20 июля 1995 г. № 115 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Целью подготовки прогноза является определение потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах. Прогноз поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд используется при подготовке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. Методологическое обеспечение работы по подготовке прогноза осуществляет Минэкономразвития России.

Федеральные органы исполнительной власти ежегодно осуществляют подготовку указанного прогноза и представляют его в Минэкономразвития России.

В настоящее время данный прогноз недостаточно используется в текущей работе государственных заказчиков, так как не увязан с дальнейшей подготовкой ими планов обеспечения федеральных государственных нужд. В этой связи необходимо совершенствование требований к его содержанию, нормам и правилам использования. В частности, должна быть предусмотрена увязка прогноза с последующими решениями государственных заказчиков о составлении планов обеспечения федеральных государственных нужд.

На основе прогнозов после принятия федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период государственными заказчиками должны формироваться планы обеспечения федеральных государственных нужд. Работа по подготовке таких планов предусмотрена пунктом 24 Плана мероприятий по реализации положений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и по повышению эффективности проведения закупок продукции для государственных нужд, утвержденного

распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. № 2154-р.

Вместе с тем не всеми ведомствами обеспечивается безусловное выполнение требований по подготовке таких планов с надлежащим качеством. При этом не обеспечена обязательная увязка плана с прогнозом поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд и с последующим проведением торгов. Указанная проблема приводит к невозможности субъектов экономической деятельности прогнозировать государственный спрос на товары, работы, услуги. В результате снижается заинтересованность коммерческих организаций в участии в торгах и, как следует, конкуренция при размещении государственного заказа.

Необходимость увязки различных этапов обеспечения федеральных государственных нужд требует обеспечения соответствия прогноза поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд и планов обеспечения федеральных государственных нужд. Должна быть предусмотрена обязанность федеральных органов исполнительной власти осуществлять корректировку прогноза поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд в случае уточнения планов обеспечения федеральных государственных нужд.

План обеспечения федеральных государственных нужд должен вестись в основном на базе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) и устанавливать перечень товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения федеральных государственных нужд в очередном финансовом году и плановом периоде. Кроме того, в плане обеспечения федеральных государственных нужд должны учитываться:

- сроки разработки документации о торгах, осуществления процедур размещения государственного заказа, заключения государственных контрактов, определенные таким образом, чтобы обеспечить поставку товаров, работ и услуг в рамках требуемого срока обеспечения федеральных государственных нужд;

- способ проведения торгов, структура лотов закупаемых товаров, работ, услуг, способы снижения рисков недобросовестного поведения подрядчиков;
- базовые параметры государственных контрактов (начальные цены государственных контрактов с учетом классификации расходов бюджетов Российской Федерации (определяются на основе данных мониторинга цен), этапы выполнения работ, поставок товаров, оказания услуг, порядок и параметры авансирования, требования к приемке результатов и проч.).

На основе плана обеспечения федеральных государственных нужд в установленные в нем сроки должна быть подготовлена документация по предполагаемым торгам на поставку товаров, работ, услуг, включенных в план обеспечения федеральных государственных нужд (требования к поставщикам, технические требования, проекты государственных контрактов). Планы обеспечения федеральных государственных нужд размещаются в единой интегрированной информационной системе с доступом через сеть «Интернет».

Также государственным заказчиком в уведомительном порядке публично осуществляется изменение плана обеспечения федеральных государственных нужд.

В целях включения в план обеспечения федеральных государственных нужд обоснованных начальных цен государственных контрактов и повышения надежности прогнозирования государственных потребностей будут использоваться сведения о ценах на товары, работы, услуги. Указанные сведения будут аккумулироваться в информационных ресурсах по государственным контрактам.

4.2. Создание и обеспечение применения библиотек типовых контрактов

Многообразие закупаемых товаров, работ и услуг требует применения различных условий государственных контрактов. В связи с этим должна быть разработана библиотека типовых государственных контрактов, которая содержит проекты государственных контрактов, типовые формы иных необходимых

документов, а также методические рекомендации по применению типовых контрактов.

Типовые контракты должны разрабатываться в том числе на стандартные товары, работы и услуги, на проведение научно-исследовательских работ, на приобретение технически сложной продукции, продукции военного назначения, на капитальное строительство, на иные виды товаров, работ и услуг с учетом их специфики.

Типовой государственный контракт должен включать в себя перечень условий, в том числе обязательных, а также порядок применения рекомендательных норм.

Типовой государственный контракт может содержать в том числе правила взаимодействия исполнителя и его субподрядчиков, предусматривающие стимулирование к технологическому перевооружению, инновационному развитию, повышения конкурентоспособности продукции по всей технологической цепочке.

По сложным проектам, реализация которых требует заключения нескольких государственных контрактов, библиотека должна предоставлять государственному заказчику пакет типовых государственных контрактов, способных защитить интересы государства на всем протяжении реализации проекта.

Должны быть разработаны типовые государственные контракты, предусматривающие возможность объединения в рамках одного государственного контракта работ по строительству объектов (или закупке товаров) и их последующей эксплуатации, а также другие формы контрактов, описывающие сложные формы исполнения государственных заказов, например контракты с несколькими заказчиками и/или исполнителями.

Также должны быть разработаны типовые государственные контракты, предусматривающие возможность:

- объединения, в случае если разработку и производство изделий осуществляет одна организация, в рамках одного государственного контракта выполнения НИОКР и последующего внедрения разработок путем создания или

модернизации необходимых производственных мощностей (внедрения результатов НИОКР, выполненных в рамках ФЦП за счет средств бюджета, путем развертывания (масштабирования) серийного производства);

- размещения заказов на капитальное строительство через головные организации интегрированных структур.

При разработке типовых государственных контрактов предполагается использовать международный опыт, в частности типовые контракты FIDIC (Международной федерации инженеров-консультантов). На сегодняшний день специалистами FIDIC уже разработаны и широко апробированы в международной практике более 40 типовых контрактов на сооружение объектов гражданского строительства, работы по монтажу оборудования, проектирование, строительство и сдачу объектов «под ключ» и т.п. Также подготовлены инструкции по применению типовых форм контрактов.

Типовые контракты должны содержать в себе:

- детальные санкции для поставщиков и государственных заказчиков;
- условия гарантийного и постгарантийного (сервисного) обслуживания;
- в отдельных случаях – обязательство проведения независимой технической экспертизы.

По отдельным особо крупным государственным контрактам должны предусматриваться требования по привлечению специализированных экспертных организаций, задачей которых является обеспечение контроля и участие в приемке как итогового, так и промежуточных результатов государственных контрактов.

В рамках реализации данного направления должны быть разработаны типовые государственные контракты по наиболее массовым товарам, работам и услугам, приобретаемым для федеральных государственных нужд, а затем сформированы типовые государственные контракты по прочим товарам, работам и услугам. Будет проводиться мониторинг применения типовых контрактов (в том числе судебной практики) с целью внесения изменений в тексты типовых государственных контрактов.

Важным условием обеспечения качественного применения библиотеки типовых государственных контрактов является формирование классификатора товаров, работ, услуг.

5. Совершенствование нормативного правового регулирования стадии размещения государственного заказа

В нормативное правовое регулирование стадии размещения государственного заказа целесообразно включить положения о:

необходимости утверждения плана-графика государственных закупок и графика заключения государственных контрактов;

порядке составления требований к предмету закупки;

требованиях к обеспечению контрактов, в том числе разработке и утверждению типовых форм банковских гарантий и поручительств;

порядке определения начальной цены государственного контракта;

проведении мониторинга применения типовых форм государственных контрактов, заключения и размещения сведений о контракте;

необходимости проведения мониторинга цен на товары, работы и услуги по заключенным государственным контрактам.

Кроме того, в рамках создания единого цикла формирования, размещения и исполнения государственного заказа потребуется совершенствование процедур размещения государственного заказа для приобретения товаров, работ и услуг (регулируется Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») (далее - Закон).

Закон создал единое экономическое пространство государственных и муниципальных закупок, введя унифицированные правила для всех субъектов и для всех видов закупок. Опираясь на принципы свободы доступа к госзаказу, антикоррупционности норм, отсутствия дискриминации, прозрачности процессов размещения, конкурентности процедур размещения, обеспечения доступа малых предприятий, требуется решить целый ряд новых задач.

Необходимо совершенствование методологической базы в части разработки типовой закупочной документации в увязке с типовыми контрактами, использования каталогов стандартной продукции, библиотек нейтральных спецификаций объектов закупок. Внедрение типовых форм закупок уже успешно осуществляется Минобороны России.

В целях модернизации и технологического обновления экономики страны требуется создать благоприятный режим для осуществления закупок сложной и инновационной продукции, Так, Правительству Российской Федерации должно быть предоставлено право устанавливать особенности закупок инновационной и уникальной продукции, относящейся к таковой в соответствии с критериями отнесения продукции к инновационной и уникальной, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации. Указанные изменения позволят осуществлять отдельные закупки инновационной и уникальной продукции, не имеющей аналогов, в соответствии с особенностями технологического цикла создания и производства такой продукции, при использовании инструментов государственно-частного партнерства, и не сужая сферы применения процедур размещения заказов на поставки стандартизованных товаров, работ и услуг с конкурентных рынков.

Необходимо также обеспечить совершенствование нормативной правовой базы в целях обеспечения безопасности и надежного функционирования потенциально опасных производственных объектов, а также выполнения в интересах государства научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Одновременно отраслевые федеральные органы исполнительной власти должны разработать типовые требования к некоторым видам закупаемой продукции в целях создания полноценного ориентира для государственных заказчиков.

Наряду с этим, необходимо учесть имеющиеся особенности размещения заказов в таких сферах, как оборона и безопасность, а также в ряде иных секторов экономики, обладающих значительной спецификой. Так, в сфере здравоохранения должна быть предусмотрена возможность заключать контракты на поставки новых фармацевтических препаратов, отечественное производство которых

только планируется организовать. Кроме того, следует разработать конкурсные процедуры размещения долгосрочных контрактов с длительным циклом исполнения заказа

Закупочные процедуры должны быть увязаны с особенностями оценки качества поставляемых товаров, работ, услуг, а также рисков, связанных с ненадлежащим исполнением заказа и другими факторами, существенным образом влияющими на достижение конечных результатов исполнения государственного заказа.

Необходимо создавать стимулы к использованию госзаказчиками возможности централизовать закупки, осуществляемые подведомственными ведомству структурами, а также к проведению совместных торгов на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг.

Наряду с этим, стоит задача разработки унифицированных методик определения начальных цен. Для проведения закупок продукции, обладающей длительным жизненным циклом, необходимо предусмотреть возможность учета не только стоимости самой закупки, но и стоимости владения (стоимости жизненного цикла). Государственные заказчики должны учитывать совокупный экономический эффект от осуществляемых ими закупок.

Следует создать инструменты, препятствующие недобросовестной конкуренции на стадии размещения, прежде всего - демпинга.

В целом в закупочных процедурах должны найти отражение особенности планирования государственных закупок и последующего исполнения контрактов.

6. Формирование нормативного правового регулирования стадии исполнения государственных контрактов

Изменения, вносимые в нормативное правовое регулирование стадии исполнения государственных контрактов, необходимо направить на установление:

регламентации организации контроля со стороны заказчика за исполнением контракта, рекомендаций по принятию исполненного государственного контракта;

участия по отдельным категориям споров, возникающих вследствие неисполнения государственных контрактов, наряду с представителями государственного заказчика, специального представителя уполномоченного государственного органа в целях реализации возложенной на него обязанности по защите прав, свобод и законных интересов других лиц или интересов Российской Федерации;

упрощенной (сокращенной по времени) судебной процедуры рассмотрения дел, связанных с расторжением контрактов при их ненадлежащем исполнении или признанием их недействительными в связи с грубыми нарушениями при их заключении;

введения требований о предоставлении открытой информации об исполнении государственных контрактов и плана-графика государственных закупок (в том числе создания общероссийского реестра государственных и муниципальных контрактов, включающего в том числе информацию об исполнении контрактов);

участия кредитной организации в финансовом обеспечении исполнения поставщиком государственного контракта;

обязанности заказчика применять санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту;

унифицированного размера штрафных санкций;

регламентации действий заказчика в случае уменьшения лимитов бюджетных обязательств.

Следует рассмотреть возможность создания в бюджетном процессе гибких инструментов, обеспечивающих:

исполнение государственных контрактов по крупным закупкам и в части бюджетных инвестиций, по которым денежные обязательства должны были быть исполнены в отчетном финансовом году, через обоснованное увеличение в первом квартале очередного финансового года бюджетных ассигнований для оплаты денежных обязательств по таким государственным контрактам;

увеличение государственному заказчику бюджетных ассигнований на сумму средств от реализации финансового обеспечения исполнения государственного контракта при его неисполнении поставщиком;

уменьшение государственным заказчиком объема оплаты государственного контракта на сумму предъявленных к поставщику штрафных санкций.

На этапе исполнения государственных контрактов первоочередными мерами по формированию федеральной контрактной системы станут меры, направленные на развитие инструментов мониторинга заключения и исполнения государственного контракта.

7. Мониторинг заключения и исполнения государственного контракта

Протоколом заседания Президиума Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 19, раздел I, пункт 4 Минэкономразвития России, Минфину России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти поручена подготовка предложений по обеспечению оперативного мониторинга и анализа хода реализации федеральных целевых программ, имея в виду в том числе заключение соответствующих контрактов и их финансирование.

Во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № ВП-П13-1269, от 12 мая 2009 г., протокол № 13, раздел I, пункт 2, от 19 июня 2009 г. № ВП-П13-3392, пункт 34, от 18 сентября 2009 г. № ИШ-П13-5345 главные распорядители средств федерального бюджета еженедельно представляют в Минэкономразвития России сводные сведения о заключении государственных контрактов, их основных условиях и параметрах, а Минэкономразвития России представляет ежемесячно доклад по указанному вопросу в Правительство Российской Федерации.

В целом подготовка указанного доклада обеспечивает получение Правительством Российской Федерации своевременной информации о ходе заключения государственных контрактов. Вместе с тем его подготовка в нынешнем формате сталкивается с проблемами. Например, ряд главных распорядителей средств федерального бюджета представляет данные не по всем подведомственным бюджетополучателям, со значительным отставанием от

установленных сроков, что приводит к неполноте либо недостоверности сводных данных.

Развитием уже сложившейся практики должна стать организация мониторинга хода заключения государственных контрактов, их основных условий и параметров на основе использования единой интегрированной информационной системы мониторинга исполнения государственных контрактов.

С помощью информационной системы государственный заказчик должен осуществлять контроль за ходом исполнения государственного контракта, соблюдением этапности исполнения государственного контракта, принимать меры по оперативному реагированию в случае возникновения существенных рисков несоблюдения параметров государственного контракта.

Особое внимание должно быть уделено мониторингу цен на товары, работы, услуги. В настоящее время даже при условии проведения конкурентных торгов Российская Федерация нередко закупает продукцию по завышенной цене даже по серийным товарам из-за отсутствия оценки рыночной конъюнктуры. Выходом из сложившейся ситуации может стать консолидация закупок однотипной продукции, в том числе путем объявления совместных торгов несколькими государственными заказчиками.

Должны быть созданы технические возможности и подготовлены методические рекомендации, позволяющие организовать у государственных заказчиков эффективную систему мониторинга хода исполнения особо крупных государственных контрактов.

Осуществляемый государственными заказчиками мониторинг исполнения государственного контракта, особенно на его начальной стадии, должен позволить существенно снизить риски неисполнения либо ненадлежащего исполнения контракта. В ходе мониторинга должна собираться, анализироваться и оцениваться информация о:

- соблюдении графика исполнения государственного контракта;
- промежуточных и итоговых результатах исполнения государственных контрактов и их качественных характеристиках;

- случаях возникновения оснований для применения штрафных санкций к исполнителю работ по государственному контракту;
- ходе финансирования государственного контракта.

В системе мониторинга исполнения государственных контрактов должны использоваться ресурсы официального сайта Российской Федерации в сети «Интернет» для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд. Также должна использоваться информация о расчетах по государственному контракту из информационных систем Федерального казначейства. Это позволит оперативно получать информацию о ходе исполнения государственных контрактов.

Повышение качества мониторинга исполнения государственных контрактов возможно также за счет привлечения к их сопровождению кредитных организаций (банков-агентов). Такие организации могут осуществлять мониторинг использования денежных средств, перечисленных государственным заказчиком по государственному контракту исполнителю в соответствии с утвержденной документацией, в том числе по уровням кооперации, обеспечивать мониторинг фактического хода выполнения работ на стройках и объектах.

8. Единая интегрированная информационная система федеральной контрактной системы

Обработка значительных объемов информации по государственным контрактам без потери качества и существенного увеличения трудозатрат возможна только при условии автоматизации работы, увязки существующих информационных ресурсов в интересах обеспечения мониторинга государственных контрактов.

Основными информационными базами системы обеспечения федеральных государственных нужд в настоящее время являются:

- информационные системы государственных заказчиков;
- официальный сайт Российской Федерации в сети «Интернет» для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд;

- информационные системы по вопросам федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы;
- реестр государственных контрактов;
- информационно-аналитические ресурсы для подготовки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе формирования сводного прогноза объема закупок;
- база данных Росстата.

Вместе с тем созданные информационные ресурсы не взаимосвязаны в рамках единой системы, доступ к ним затруднен, а информация по заключенным государственным контрактам отличается неполнотой, фрагментарностью и недоступна для анализа и использования в интересах принятия управленческих решений. В частности, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, регистрация государственных контрактов в Федеральном казначействе сводится только к учету принятых бюджетных обязательств.

Практически единственным информационным ресурсом, в котором обеспечена полнота информации по вопросам размещения государственного заказа является официальный сайт Российской Федерации в сети «Интернет» для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд.

При создании федеральной контрактной системы необходимо обеспечить интеграцию информационных ресурсов, связанных с подготовкой и реализацией государственных контрактов, в том числе официального сайта Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд и других информационных систем, включая информационно-справочную систему, содержащую методическую и нормативную правовую информацию для государственного заказчика, систему по вопросам федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы, предусмотрев мониторинг государственных контрактов и ценовой информации.

Единая интегрированная информационная система ФКС, включающая как существующие, так и создаваемые системы, должна стать инструментом обмена информацией, формируемой при прогнозировании поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг для федеральных государственных нужд, размещении государственного заказа, а также исполнении государственных контрактов. Для этого необходимо, во-первых, продолжить развитие уже сложившихся информационных баз, создав технологии их сопряжения между собой, интеграции существующих информационных ресурсов, в том числе использования технологического задела, созданного в рамках реализации ФЦП «Электронная Россия». Во-вторых, необходимо создать недостающие элементы единой интегрированной информационной системы. К их числу относится система мониторинга государственных контрактов и ценовой информации, информационно-справочная система, содержащая методическую и нормативную правовую информацию для государственного заказчика, иные информационные системы.

В результате будут существовать сегменты единой интегрированной информационной системы по основным элементам федеральной контрактной системы:

- для прогнозирования поставок товаров, работ и услуг для федеральных государственных нужд - информационно-аналитические ресурсы для подготовки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, адаптированные для обеспечения увязки прогнозов с планами обеспечения федеральных государственных нужд;

- для формирования государственными заказчиками планов обеспечения федеральных государственных нужд – информационная система, содержащая методическую и нормативную правовую информацию для государственного заказчика, ценовую информацию;

- для размещения заказов на поставку товаров, работ и услуг - официальный сайт Российской Федерации в сети «Интернет» для опубликования информации о

размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд;

- для юридического оформления результатов размещения заказов на поставку товаров, работ, услуг - реестр государственных контрактов;

- для исполнения государственного контракта - система мониторинга государственных контрактов.

В ходе создания интегрированной информационной системы поэтапной автоматизации должны подлежать как основные процессы деятельности государственных заказчиков (прогнозирование, размещение, исполнение и мониторинг, упреждающий контроль), так и обеспечивающие процессы (в том числе управление информационным взаимодействием сторон государственного контракта и внешних получателей информации). Также должен быть оптимизирован механизм поступления информации на официальный сайт Российской Федерации в сети «Интернет» для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд.

Единая интегрированная информационная система должна содержать в том числе информацию об осуществлении расчетов по государственным контрактам и о фактическом ходе выполнения работ.

В рамках единой интегрированной информационной системы должна быть предусмотрена возможность работы как с открытыми сведениями, так и с информацией с ограниченным правом доступа.

В целом единая интегрированная информационная система должна обеспечивать возможности анализа достижения ожидаемого эффекта от реализации государственных контрактов и являться элементом информационных ресурсов электронного правительства.

Для заинтересованного пользователя будут созданы условия, позволяющие осуществлять контроль за ходом исполнения государственного контракта, соблюдением этапности исполнения государственного контракта.

В результате формирования федеральной контрактной системы будут созданы инструменты, позволяющие государственным заказчикам более эффективно обеспечивать решение поставленных перед ними задач (библиотека типовых контрактов, информационное обеспечение проведения государственными заказчиками мониторинга государственных контрактов и т.д.) на основе единых норм, правил и регламентов, которые позволят обеспечивать защиту интересов Российской Федерации на всех стадиях удовлетворения федеральных государственных нужд.

Указанные инструменты также позволят оценить эффективность системы удовлетворения государственных нужд и работать над ее совершенствованием.

9. Кадровое обеспечение формирования федеральной контрактной системы

Необходимо создать систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области управления государственными контрактами, учитывающую особенности управления в государственном секторе, международные стандарты по управлению проектами. Одной из основ этой системы может стать дополнительная профессиональная образовательная программа «Управление государственными и муниципальными заказами», утвержденная Минобрнауки России 2 октября 2006 г., при условии ее переработки с учетом поставленных в настоящей Концепции задач.

Первоочередной мерой по созданию такой системы является развитие курсов повышения квалификации как простой и практически ориентированной формы получения знаний и навыков.

Кроме образовательных программ, с целью обеспечения квалифицированной деятельности участников федеральной контрактной системы необходимо предусмотреть меры по созданию:

– системы аттестации кадров в области проектного управления в соответствии с профессиональным квалификационным стандартом в данной области;

– системы повышения мотивации добросовестной работы по управлению циклом обеспечения федеральных государственных нужд в связи с высокими коррупционными рисками. В частности, может быть рассмотрена возможность поощрения служащих за обеспечение высокого качества исполнения государственных контрактов.

10. Заключение

Реализация комплекса мер по формированию федеральной контрактной системы в Российской Федерации позволит обеспечить увязку отдельных этапов обеспечения федеральных государственных нужд в единый процесс, прозрачность и гласность процедур подготовки и исполнения государственных контрактов.

В результате будет обеспечено:

- сокращение уровня коррупции при реализации государственного заказа, в том числе за счет возможности осуществлять общественный надзор за ходом и результатами государственных закупок;

- повышение качества обеспечения федеральных государственных нужд;

- повышение эффективности бюджетных расходов, предусмотренных на обеспечение федеральных государственных нужд;

- повышение качества государственных услуг, оказываемых с использованием механизма поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для федеральных государственных нужд;

- получение оперативной информации о ходе заключения и исполнения государственных контрактов, необходимой для принятия управленческих решений;

- предоставление обществу информации в сфере обеспечения федеральных государственных нужд, в отношении которой законодательством предусмотрен общественный доступ.
