закупки для государственных нужд: как сделать систему прозрачной?

Аннотация

В статье предлагается Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» использовать в качестве нормативной основы для создания федеральной контрактной системы, призванной обеспечить максимальную прозрачность госзакупок для контрольных органов, гласность – для налогоплательщиков, доступность – для участников размещения заказа.

Ключевые слова: госзакупки, размещение заказов, законодательное регулирование, стадии закупочного процесса, федеральная контрактная система

Несмотря на резкое увеличение критики в адрес Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ), в том числе из уст Президента РФ Дмитрия Медведева, этот закон остается важным нормативным документом, который эффективно регулирует закупочный процесс бюджетных организаций. Главной особенностью и показателем результативности закона является возможность выявления огрехов и ошибок, совершенных на предыдущих стадиях размещения заказа и возможность их исправления для повышения действенности последующих этапов [1].

На текущий момент можно утверждать, что Федеральный закон № 94-ФЗ близок к концептуальному совершенству и может без принципиальных изменений служить основой для создания федеральной контрактной системы (ФКС). Из-за слабого урегулирования прочих процедур закупочного процесса и отсутствия соответствующих нормативных актов

Геллер Александр Яковлевич
зав. кафедрой конкурентной политики и государственного регулирования в экономике, Институт экономики, управления и права, г. Казань
info@ieml.ru

...можно утверждать, что Федеральный закон № 94-ФЗ близок к концептуальному совершенству и может без принципиальных изменений служить основой для создания федеральной контрактной системы

использование других стадий или нормативных актов как фундамента ФКС не представляется возможным.

Контроль госзакупок по стадиям закупочного процесса

Сегодня есть много предложений о создании ФКС, которые, как правило, сводятся к изменениям в Федеральный закон № 94-ФЗ, касающимся процедуры размещения заказа. Такой подход не может считаться правильным, так как ФКС должна не изменить Федеральный закон № 94-ФЗ, а использовать его как базовый.

Ключевым недостатком существующего нормативного правового регулирования является то, что относительно прозрачной, подверженной общественному контролю является лишь стадия размещения заказа, а не весь цикл государственных закупок. Коррупционный потенциал чаще всего формируется уже на стадии планирования: обоснование завышенных бюджетных заявок, установление завышенной начальной цены на торгах, подготовка технического задания, «заточенного» на заранее предполагаемого поставщика, выставление нереальных сроков осуществления заказа. Все эти вопросы не отрегулированы действующим Федеральном законе № 94-ФЗ [2].

Федеральная контрактная система, кроме отработанной процедуры размещения заказа, должна включать еще шесть стадии закупочного процесса. Общая картина может выглядеть следующим образом:

1) прогнозирование нужд;
2) бюджетирование;
3) планирование;
4) санкционирование;
5) размещение заказа;
6) контроль исполнения;
7) претензионная деятельность по итогам исполнения.

Планирование государственных нужд

Базироваться контрактная система должна на том принципе, что для бюджетной организации нет необходимости скрывать свои закупки, кроме отдельных случаев, связанных с государственной безопасностью и гостайной. Для ФКС необходимо

открытый доступ

использовать «принцип матрешки», когда каждый последующий элемент не противоречит, а защищает и уточняет предыдущий. Так, если на этапе прогнозирования нужд или формирование прогноза объема закупок на очередной финансовый год и плановый период продукции (товаров, работ и услуг) для государственных и муниципальных нужд в натуральном и стоимостном выражении бюджетная организация закладывает наиболее полный перечень своих нужд на будущий период исходя из текущего и прошедших периодов, то на этапе бюджетирования, когда идет защита и закладывание расходов организации в бюджет муниципалитета, региона, федерации, внебюджетных фондов и т.п. данные могут корректироваться [2].

На этапе планирования закупки составляется план-график закупок в соответствии с которым должны проводится закупки бюджетной организации, и это, по сути, документ организации, предназначенный для публичного ознакомления неограниченного круга пользователей с целью оповещения потенциальных участников размещения заказа о нуждах организации в разрезе номенклатуры, количества и ориентировочных финансовых лимитов, где закупки разнесены во времени. Также на данном этапе возможен общественный контроль и оценка закупок. План-график закупок не может превышать заложенные на этапе бюджетирования нужды по количеству расходуемых средств. В финансовом ограничении заключается основное отличие плана-графика закупок от прогноза государственных и муниципальных нужд, где ничто не ограничивает «фантазию» заказчика.

Санкционирование

Этап санкционирования необходим не столько самому заказчику, сколько контрольным органам для вынесения экспертной оценки документации и подготовки проекта извещения о закупке, а также для контроля расходования средств со стороны финансового органа соответствующего уровня. На данном этапе контрольные и финансовые органы должны санкционировать (разрешить) публикацию закупки, ориентируясь на показатели: цены, количество продукции, сроки исполнения, характеристики продукции, состав лота, способ размеще-

...относительно прозрачной, подверженной общественному контролю является лишь стадия размещения заказа, а не весь цикл государственных закупок

ния заказа, размер обеспечительных финансовых мер по исполнению заказа, предоставление льгот и преференций. Необходимо также строго лимитировать количество времени для данного этапа. Может показаться, что на данном этапе внимание контрольных органов преждевременно и излишне, однако поверка документации на этапе до опубликования намного эффективнее проверки постфактум. Выгоды для заказчика здесь очевидны:

– компенсация возможной низкой правовой грамотности заказчика и снижение ошибок при размещении;

– уменьшение случаев допущения ошибок при составлении документации и, соответственно, случаев наложения штрафов на заказчика;

– уменьшение случаев отмены всей процедуры размещения заказа.

Контрольные и финансовые органы также могут запросить у заказчика разъяснение наличия или отсутствия, объема тех или требований, заявленных в проекте документации/извещения. Например, если заказчик не установил обеспечение исполнения контракта или установил его в очевидно незначительном размере или в ситуации, когда заказчик устанавливает относительно небольшой срок исполнения контракта. Контрольный орган в данном случае меняет свою функцию с «карательной» на более плодотворную и безопасную для заказчика – профилактическую, включающую работу с потенциальными правонарушениями:

– включение в один лот разнородной продукции;

– нереальный срок исполнения заказа (когда работы выполнены);

– элементы недобросовестной конкуренции;

и т.д.

Данная работа позволит не только выявить наиболее часто встречающиеся ошибки при составлении документации, но и будет стимулировать контрольный орган, для уменьшения собственного объема работы, к созданию шаблонов документации для заказчиков.

...необходимо предоставление и опубликование в свободном доступе документов об исполнении заказа, служащих основанием для оплаты поставщику

Размещение заказа, контроль исполнения, претензионная работа

Таким образом, к этапу размещения заказа извещение подходит с базой поставщиков, проинфор-

мированных о предстоящей закупке еще на этапе размещения плана-графика, санкционированным содержанием и документацией. Определение поставщика одним из пяти способов размещения заказа: конкурс, аукцион, электронный аукцион, запрос котировок цен, единственный источник, достаточно подробно описано в Федеральном законе № 94-ФЗ и не может быть предметом данной статьи [3].

Несмотря на то что контроль исполнении заказа в рамках функционирования федеральной контрактной системы целиком и полностью возлагается на заказчика продукции, для повышения ответственности за результат закупки у заказчика, (поставщик ответственен перед заказчиком в рамках экономических обеспечительных мер, заложенных на этапе формирования (санкционирования) закупки) необходимо предоставление и опубликование в свободном доступе документов об исполнении заказа, служащих основанием для оплаты поставщику [4].

В случае, если выявлены нарушения условий исполнения контракта по вине поставщика, заказчик или специализированная организация должны начать претензионную досудебную работу по напоминанию/понуждению поставщика к исполнению контракта. Сведения о подобной деятельности заказчика в адрес поставщика должны быть зафиксированы в общей базе данных заказчиков и поставщиков как характеристика контрагента. Такая характеристика должна быть доступна в общем доступе для ознакомления пользователей Федеральной контрактной системы. Данную функцию необходимо передать от заказчиков контрольному органу или на аутсорсинг частным специализированным компаниям на конкурсной основе, единой для всего муниципалитета, субъекта, федерации так как претензионная работа в настоящий момент для заказчика – это не покрываемые расходы. Ведь у заказчика нет мотивации заниматься претензионной работой, в том числе, когда поставщик – это «не естественный» монополист (например, единственный в муниципальном образовании хлебозавод). Кроме того, необходимо учитывать случаи, когда заказчик не предъявляет претензии поставщику из-за наличия коррупционных связей между заказчиком и поставщиком.

Литература

1. Система госзакупок: на пути к новому качеству / А.А. Яковлев, О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова, А.Т. Шамрин, М.М. Юдкевич, Л.И. Якобсон. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010.

2. Концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» (по состоянию на 17 марта 2011 г.) Минэкономразвития РФ, 2011.

3. Концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием системы государственного и муниципального заказа» Федеральной антимонопольной службы российской Федерации, 2011.

4. США: федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. – М.: Наука, 2002. – 926 с.

главной целью федеральной контрактной системы должна являться максимальная прозрачность госзакупок

Максимальная прозрачность госзакупок

Таким образом, создание федеральной контрактной системы во многом сводится к объединению в единую структуру уже существующих и функционирующих элементов мониторинга и контроля закупочного процесса бюджетных организаций (например, собираемый ежегодно прогноз объема закупок на очередной финансовый год и плановый период продукции (товаров, работ и услуг) для государственных и муниципальных нужд) на основе Федерального закона № 94-ФЗ. Такой подход исключает, в том числе создание новых органов по контролю работы ФКС. Достаточно в рамках действия системы описать уже существующее разделение функций органов власти по сбору прогноза, финансовому контролю, контролю в сфере размещения заказа и т.д.

Данная система должна охватить весь процесс госзакупок, осуществляемых за счет бюджетов всех уровней, дать максимально полную картину этих закупок и возможность формирования аналитического материала для дальнейшего совершенствования системы государственного заказа, пресечения возможности сговора и коррупции. Главной целью такой федеральной контрактной системы должна являться максимальная прозрачность госзакупок для контрольных органов, гласность для налогоплательщиков, доступность для участников размещения заказа.

pn

Alexandr Y. Geller
Head of Chair of Competition Policy and Government Regulation in the Economy, Institute of Economics, Management and Law, Kazan

Procurement for State Needs: How to Make the System Transparent?

Abstract

The article suggests applying the Federal Law № 94-FZ of 21.07.2005 "On placing orders for deliveries of goods, work execution and service rendering for the state and municipal needs" as a normative framework for creating the federal contract system, designed to provide the maximum transparency of the state procurement for control authorities, openness – for taxpayers and availability – for bidders.

Keywords: state procurement, placement of orders, legislative regulation, stages of procurement process, federal contract system