

Выступление Губернатора Алтайского края, Председателя Правительства Алтайского края Карлина А.Б. на пленарном заседании «К росту экономики через эффективные закупки» XIII Всероссийского Форума-выставки «ГОСЗАКАЗ - ЗА честные закупки», апрель 2017 года

Первоочередные меры по изменению законодательства в сфере закупок

Алтайский край активно участвует в разработке предложений по повышению эффективности бюджетных расходов, прозрачности и результативности закупочных процедур, снятию административных барьеров и расширению доступа бизнес-субъектов к государственным и корпоративным закупкам, устранению противоречий действующего законодательства. В текущем году в адрес Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» нами направлено 38 инициатив по совершенствованию законодательства в сфере закупок и подзаконных нормативных правовых актов.

Ежегодно в рамках Форума-выставки «ГОСЗАКАЗ - ЗА честные закупки» делегацией Алтайского края представляются проекты изменений нормативной базы в сфере бюджетных и корпоративных заказов, которые впоследствии вносятся в итоговую резолюцию деловой программы мероприятия и включаются в пакет поправок к законодательству.

В настоящее время в связи со вступлением в силу изменений положений законодательства о контрактной системе возникли технические сбои в работе единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ЕИС), которые носят массовый характер.

С целью устранения неисправностей в функционировании сайта ежедневно проводятся регламентные работы, но ситуация не улучшается. В итоге более 50 дней с начала 2017 года ЕИС была недоступна для пользователей. Сложившаяся ситуация и отсутствие перспектив для ее урегулирования в кратчайшие сроки может привести к срыву финансово-хозяйственной деятельности субъекта, а также к децентрализации используемой в регионе модели осуществления закупок в сфере контрактных отношений.

В связи с этим нами в адрес Министра экономического развития Российской Федерации Орешкина М.С. было направлено письмо с предложениями установить сроки вступления в силу изменений законодательства о контрактной системе с учетом времени, необходимого для обеспечения эффективной работы ЕИС; предусмотреть возможность использования официальных сайтов региональных систем для размещения на них сведений о закупках; ввести мораторий на привлечение к

административной ответственности участников контрактной системы в сфере закупок на период некорректной работы ЕИС.

Часть из предложенного сегодня уже реализовано в форме нормативного акта – принято постановление Правительства Российской Федерации от 20.03.2017 № 315, которое приостановило действие нормы о финконтроле и позволило проводить вместо запретительного контроля уведомительный. Для субъектов страны сроки перенесены до 01.01.2019 года.

Вместе с тем проблематика данной сферы в полной мере не исчерпана.

Кроме того, Алтайский край выступил с инициативой стать пилотным регионом по внедрению механизмов осуществления бесшовной интеграции информационной системы АИС «Госзаказ», взаимодействующей с ЕИС.

В период действия Закона № 44-ФЗ разработан не один десяток постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, приказов и инструкций министерств.

Нестабильность законодательства о контрактной системе негативно влияет на результативность закупочной деятельности, дестабилизирует правоприменительную практику арбитражных судов и Федеральной антимонопольной службы, что вызывает у заказчиков и поставщиков (подрядчиков) существенные трудности при применении данного законодательства в процессе совершения закупок.

В целях повышения эффективности нормативной базы в сфере контрактования необходимо прекратить подобную практику его корректировки и продумать взвешенную систему внесения изменений, позволяющую плавно и методично (пакетно) вносить только действительно необходимые, выверенные, влияющие на эффективность закупок и развитие конкуренции изменения.

С учетом трехлетней практики применения законодательства о контрактной системе полагаем необходимым регламентировать порядок внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие данную сферу.

Проблемы возникновения «строительных полуфабрикатов»

В практике госзакупок присутствуют случаи, когда недобросовестные подрядчики и заказчики применяют схемы, приводящие к нецелевому расходованию бюджетных средств. При этом наиболее емкой для коррупционных проявлений остается сфера строительства, в первую очередь из-за своего высокого удельного веса в структуре госзаказа. В Алтайском крае доля стоимости начальных цен контрактов на выполнение строительно-монтажных работ в общем объеме закупочных процедур составила в 2016 году более 30 % (7,5 млрд. рублей).

В целях предотвращения злоупотреблений и нарушений при выполнении строительных работ на социально значимых объектах краевым органом по регулированию контрактной системы в сфере закупок в

постоянном режиме организован мониторинг заявок, поступающих от государственных и муниципальных заказчиков.

Вместе с тем, следует отметить, что стройка – долгосрочный проект, растянутый во времени по объективным причинам. С момента начала проектирования до момента ввода объекта в эксплуатацию изменения происходят на рынках рабочей силы, строительных материалов, кредитования, продажи энергоносителей, на которые сильное влияние оказывают инфляционные процессы. Поскольку условия контракта менять нельзя, приходится работать в его жестких рамках. С одной стороны, снижение стоимости контракта призвано экономить бюджетные средства, но, с другой – если государственная экспертиза подтвердила сметную стоимость объекта, то существенное ее снижение не может быть оправданным. При определении подрядчика нельзя рассматривать цену в качестве главного критерия. Необходимо учитывать в совокупности качество строительства, квалификацию специалистов, гарантийные обязательства исполнителя и предлагаемую им стоимость выполнения работ. Применение неценовых критериев способствовало решению названных проблем.

Полагаем целесообразным вернуть возможность проведения открытого конкурса при выборе подрядных организаций.

В свете последних изменений градостроительного законодательства в положительную сторону изменены и правила осуществления деятельности саморегулируемых организаций.

В целях обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации (СРО) по обязательствам, возникшим в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения государственных или муниципальных контрактов, для саморегулируемой организации предусмотрена обязанность по формированию компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств из средств, вносимых членами такой организации. Саморегулируемая организация несет ответственность по неисполненным обязательствам своих членов в рамках контрактов в пределах средств фонда.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения членом СРО обязательств по государственному или муниципальному контракту саморегулируемая организация осуществляет выплаты не более одной четвертой доли средств установленного компенсационного фонда.

При этом взыскание ущерба заказчиком с саморегулируемой организации в связи с неисполнением ее членом обязательств по заключенному контракту осуществляется исключительно в судебном порядке.

Учитывая правовые основы вводимых изменений, их реализация на практике в качестве мер воздействия на недобросовестных подрядчиков не предоставляет гарантии бесспорного возмещения заказчиками понесенных убытков от недобросовестных действий подрядчиков и своевременного исполнения строительных контрактов.

Для повышения эффективности практической работы саморегулируемых организаций необходимо законодательно установить обязанность саморегулируемых организаций по возмещению ущерба во внесудебном порядке.

Немаловажным фактором, влияющим на результативность строительных закупок, является прозрачность финансовых расчетов во всей цепочке соисполнителей и субподрядчиков по контракту.

Для повышения обоснованности финансовых платежей, исключения фактов незаконного обналичивания денежных средств, искоренения коррупционных схем в строительных закупках, полагаем целесообразным распространить федеральный опыт по казначейскому сопровождению контрактов на уровень субъектов Российской Федерации.

В целях борьбы с недобросовестными подрядчиками и предотвращения коррупционных проявлений в регионе сформирована «Библиотека типовых контрактов», включающая типовой контракт на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту, типовые контракты на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Контракты получили правовую оценку в Ассоциации юристов России и согласованы с правоохранительными органами региона (прокуратурой, ФСБ, МВД).

При выполнении строительных работ обязательной частью контракта является «График выполнения работ», позволяющий заказчикам контролировать процесс их производства на объекте.

Применение стандартизированных документов не только упрощает работу специалистов, минимизирует количество допускаемых ошибок, сокращает временные трудозатраты, но и позволяет подрядчикам (поставщикам, исполнителям) заранее понимать условия исполнения контракта, а также получить защиту своих интересов от неправомерных действий и злоупотреблений со стороны заказчиков.

Для обеспечения прозрачности и обоснованности финансовых расчетов при реализации крупных социально значимых проектов в Алтайском крае внедрено банковское сопровождение контрактов. Существенно снижен по сравнению с федеральным уровнем ценовой порог контрактов, подлежащих сопровождению. Простое сопровождение предусмотрено при цене контракта от 500 млн. рублей, расширенное – от 1 млрд. рублей либо по решению главного распорядителя бюджетных средств в контрактах с меньшей ценой. Применение данного инструмента позволяет обеспечить требуемое качество выполняемых строительных работ.

Импортозамещение в закупках

По общему правилу при осуществлении государственных и муниципальных закупок к товарам, происходящим из иностранного государства, применяется национальный режим. Аналогичное правило

установлено для работ и услуг, выполняемых и оказываемых иностранными лицами.

Правительство Российской Федерации, используя свое право, устанавливает соответствующие ограничения и запреты на допуск товаров к закупкам в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей.

Меры защиты определены Правительством страны в отношении продуктов питания, товаров машиностроения, лёгкой промышленности, медицинских изделий и лекарственных средств, программного обеспечения, оборудования для нужд обороны и безопасности.

По каждой из названных категорий подзаконными актами были установлены исчерпывающие перечни номенклатуры продукции, закупка которой для государственных и муниципальных нужд ограничена или запрещена.

Сегодня в контрактной системе используются следующие меры по стимулированию импортозамещения:

- преференции производителям Евразийского экономического союза (ЕАЭС) при осуществлении закупок;

- запрет на импорт определённой в соответствии с нормативным правовым актом Правительства страны продукции, если из стран ЕАЭС поступили по крайней мере два предложения о поставке такой продукции;

- полный запрет на импорт определённой продукции из стран, не входящих в ЕАЭС, если эта продукция производится в ЕАЭС;

- полный запрет на импорт определённой продукции из стран, не входящих в ЕАЭС;

- полный запрет на импорт определённой продукции, если она производится в России.

Особое внимание в Алтайском крае уделяется выполнению комплексных мер поддержки предпринимателей, а также реализации политики импортозамещения, направленной на обеспечение стабильной работы экономики региона.

Распоряжением Администрации Алтайского края от 30.06.2016 № 187-р утвержден план мероприятий по содействию импортозамещению в Алтайском крае до 2020 года. Целью указанного документа является увеличение в Алтайском крае объемов производства продукции, конкурентоспособной на российском и международном рынках.

Наибольшим потенциалом для импортозамещения в регионе обладают следующие отрасли: фармацевтическая промышленность, сельскохозяйственное машиностроение, дизелестроение, оборонно-промышленный комплекс.

Особое место при этом занимает агропромышленный комплекс. Алтайский край является крупнейшим аграрным регионом Российской

Федерации. В 2016 году у нас зафиксированы рекордные урожаи за всю новейшую историю гречихи и сахарной свеклы. По итогам года край вошел в число регионов Российской Федерации – лидеров по объемам производства молока, заняв третье место, а по поголовью крупного рогатого скота и коров – четвертую строчку рейтинга.

Значителен вклад региона в обеспечение продовольственной безопасности страны. Доля поставок в другие субъекты Российской Федерации по ряду товарных позиций достигает 70-80 % от общего количества производимых в крае пищевых продуктов.

Проведение инвестиционных мероприятий в АПК будет способствовать дальнейшему укреплению статуса края как продовольственного донора Российской Федерации и позволит ему не только существенно нарастить объемы производимой продукции, реализовать свои конкурентные преимущества, но и развить свой несырьевой экспортный потенциал, выходя на зарубежные рынки с конкурентоспособной продукцией высокой степени обработки.

Среди многочисленных мер, направленных на создание благоприятных условий для продвижения продукции местных товаропроизводителей, важную роль играет информирование предпринимателей об изменениях законодательства о контрактной системе в сфере закупок и о закупках других регионов через портал государственных закупок Алтайского края; информирование участников о проводимых закупках в электронной форме посредством электронных площадок.

Кроме того, в рамках поддержки краевых предприятий проводится следующий комплекс мероприятий:

- осуществление закупок товаров, работ, услуг у субъектов малого предпринимательства в объеме не менее чем 20 процентов совокупного годового объема закупок с внесением соответствующих изменений в планы-графики закупок;

- формирование межотраслевых совместных закупок по однотипной номенклатуре продукции;

- взаимодействие с общественными организациями, отраслевыми ассоциациями и союзами по вопросам расширения участия товаропроизводителей и поставщиков в обеспечении нужд Алтайского края, совершенствование практики формирования совместных закупок;

- разработка и совершенствование типовой закупочной документации, типовых условий контрактов, типовых технических заданий на отдельные виды продукции;

- осуществление оценки соответствия проектов планов закупки товаров, работ, услуг, проектов планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проектов изменений, вносимых в такие планы, и мониторинга соответствия таких планов, изменений, внесенных в такие планы, годовых отчетов о закупке требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим

участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке заказчиков, определенных Правительством Российской Федерации;

взаимодействие с АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» по вопросам развития и поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

проведение обучающих семинаров, конференций и «круглых столов», оказание методологической поддержки представителям субъектов малого и среднего предпринимательства, государственных и муниципальных заказчиков, бюджетных учреждений.

По итогам 2016 года удельный вес стоимости контрактов, переданных на исполнение субъектам малого бизнеса, при исчислении показателя в соответствии с требованием Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ, на краевом уровне составил 32,5 %, что более чем в 2 раза превышает установленный законом минимальный порог. Кроме того, полученный результат на 11 п.п. превосходит значение предыдущих 2 лет.

Среднее снижение цен по результатам специализированных закупочных процедур составило 16,8 %.

При проведении закупок непосредственно для субъектов малого предпринимательства среднее количество заявок участников на одну процедуру определения поставщика увеличилось по сравнению с 2015 годом на 33 % и составило 4,4 единицы.

Кроме того, удалось достичь удельного веса стоимости контрактов, находящихся на исполнении региональных поставщиков и производителей продукции, в размере 82,4 %, что является достаточно высоким показателем.

Проведение межотраслевых торгов позволило заказчикам края сэкономить 66,8 млн. рублей, или 19 % от начальных цен контрактов. Среднее количество заявок на одну состоявшуюся процедуру – 6 ед., что в 2 раза превышает уровень конкуренции по региону по итогам проведения одиночных закупок. Доля контрактов, заключенных с региональными поставщиками и производителями, составила 99 % в количественном и стоимостном выражении.

Роль общественного контроля в процессе закупок

С 1 января 2016 года вступило в силу краевое постановление, которым утвержден порядок обязательного обсуждения с общественностью закупок с начальной ценой от 100 млн. рублей.

Для сравнения, в других субъектах, применяющих данный инструмент, обсуждение преимущественно проходит при цене контракта от 300 или 500 млн. рублей. Правительством РФ установлена обязанность обсуждать с общественностью закупки только от 1 млрд. руб.

Всего в 2016 году обязательное общественное обсуждение проведено по 20 финансово-экономическим закупкам с общей начальной ценой контрактов более 6,2 млрд. рублей – это четверть объема потребностей госзаказчиков края.

Основными объектами обсуждения стали ремонт и строительство автомобильных дорог, строительство объектов газификации, поставка угля.

Обязательное общественное обсуждение проводится в разделе «Общественное обсуждение закупок» Портала государственных закупок региона www.gzalt.ru.

Кроме того, с целью содействия общественному контролю в сфере закупок ежемесячно предоставляется информация о планируемых закупочных процедурах в адрес Алтайского союза предпринимателей, Общественной палаты Алтайского края, Алтайской торгово-промышленной палаты, уполномоченного по защите прав предпринимателей, Главного управления МВД России и Управления ФСБ России по Алтайскому краю, прокуратуры края.

Представители общественности, предпринимательского сообщества и других заинтересованных организаций по своей инициативе вправе принять участие в работе комиссий по осуществлению закупок на правах наблюдателей либо членов без ограничений в любой закупочной процедуре.

Цель общественного контроля – сделать процедуру закупки более открытой и прозрачной, снизить степень коррупции и незаконности.

Участниками общественного контроля могут выступать любые заинтересованные лица: граждане, общественные объединения, юридические лица. Основной вид деятельности многих участников общественного контроля не связан с применением законодательства о контрактной системе. Для должного анализа закупки на предмет обоснованности заявленной потребности и экономической целесообразности для нужд заказчика у общественных контролеров может не оказаться достаточных профессиональных навыков и умений.

Для того чтобы деятельность субъектов общественного контроля отвечала поставленным Президентом Российской Федерации задачам и носила конструктивный характер, им необходимо повышать компетентность и уровень квалификации в вопросе госзакупок.

IT-технологии на службе эффективных закупок

С 2014 года введена в эксплуатацию региональная информационная система в сфере закупок алтайская информационная система «Госзаказ», выступающая в роли «единого окна» доступа на сайт единой информационной системы в сфере закупок и электронные торговые площадки.

Создано единое информационное пространство на основе принципа однократного ввода необходимой информации с дальнейшим ее применением на всех этапах осуществления закупки.

В системе задействованы функции автоматизированного контроля вводимой информации на соответствие законодательству, включения шаблонов заявок для организации совместных торгов, документаций и

извещений, типовых контрактов и технических заданий, механизмы удаленной работы пользователей.

Реализован инструмент общественного обсуждения закупок, который обеспечивает повышение прозрачности и открытости процесса определения поставщика, а также общественный контроль.

Внедрены механизмы согласования заявок рабочими группами и межведомственной рабочей группой и механизм дистанционного проведения заседаний комиссий, которые способствуют повышению эффективности расходования бюджетных средств.

В прошедшем году здесь, на XII Форуме-выставке, мы говорили об одном из перспективных направлений развития контрактной системы в регионах – дистанционное проведение заседаний закупочных комиссий. Сегодня в Алтайском крае данный механизм разработан, интегрирован в автоматизированную информационную систему и позволит заседать членам комиссий в режиме он-лайн.

Его внедрение предоставит возможность не только обеспечить соблюдение норм действующего законодательства в сфере закупок, но и значительно повысить экономию бюджетных средств, в том числе за счет сокращения транспортных издержек и командировочных расходов удаленных заказчиков.

До сих пор законодатель никак не отреагировал на вышеназванное предложение, которое столь активно приветствовалось представителями органов власти, бизнес сообщества – участниками пленарного заседания. Федеральным законом №44-ФЗ предусмотрено только очное участие членов комиссий в заседаниях. Алтайский край готов выступить пилотным регионом в реализации данного механизма.

В системе осуществлен полный юридически значимый электронный документооборот с использованием электронных подписей между всеми участниками контрактных отношений, который позволил существенно сократить как временные, так и финансовые издержки заказчиков при подаче заявок. Взаимодействие между заказчиками и специалистами регулятора и КГКУ «Центр государственных закупок Алтайского края» осуществляется в режиме он-лайн. Незначительные замечания возможно устранить с помощью АИС «Госзаказ» за несколько минут.

С учетом высокого уровня централизации муниципальных закупок на краевом уровне в 2015 году осуществлен ввод в эксплуатацию подсистемы «Муниципальный заказ», предусматривающий возможность осуществления закупочной деятельности органами местного самоуправления с использованием АИС «Госзаказ», что привело к снижению количества ошибок и временных трудозатрат. Кроме того, у муниципальных заказчиков отпала необходимость в создании собственного информационного ресурса, что, в свою очередь, позволило сэкономить бюджетные средства, которые могут быть направлены на решение социальных задач и развитие районов.

Сокращению количества нарушений способствует также наличие инструмента уведомлений об изменениях и нововведениях в сфере государственных закупок, а также ведение раздела «Законодательство» и блога «Вопросы и ответы» на порталной части системы.

Дополнительным преимуществом системы является наличие автоматической установки признака закупок – «субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям (в соответствии со статьей 30 Федерального закона № 44-ФЗ)» при формировании заказчиком новой строки плана-графика с начальной (максимальной) ценой до 20 млн. рублей. Вместе с тем, заказчик может принудительно снять данное ограничение в случае необходимости.

Указанный механизм сводит к минимуму возможность привлечения к административной ответственности за неисполнение требования статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ, а также способствует формированию необходимой информации для автоматического сбора соответствующих сведений.

На постоянной основе ведется оказание технической и консультационной помощи участникам контрактной системы, проводится обучение заказчиков с использованием учебной версии системы.

В процессе работы выявляются недостатки функционирования единой информационной системы и ведется систематическая работа со службой поддержки по их устранению.

С целью повышения прозрачности закупок и результативности использования денежных средств в 2017 году в крае внедряется централизованная модель осуществления закупок по закону № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Постановлением Администрации края от 12.10.2016 № 350 «Об организации закупок товаров, работ, услуг отдельных видов юридических лиц Алтайского края» Минэкономразвития Алтайского края наделено функциями по мониторингу и методологическому сопровождению закупочной деятельности краевых унитарных предприятий, автономных и бюджетных учреждений, а КГКУ «Центр государственных закупок Алтайского края» – полномочиями по определению поставщиков для нужд указанных субъектов.

В настоящее время осуществляется внедрение и развитие подсистемы «223-ФЗ» АИС «Госзаказ». Использование данного ресурса региональной информационной системы предоставит указанным заказчикам применять на практике разработанные в крае стандартизированные документы, к числу которых относятся типовое положение о закупке товаров, работ, услуг, а также типовая заявка на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Описанный механизм позволит повысить прозрачность проводимых процедур, эффективность расходования бюджетных средств и сократит количество нарушений законодательства, допускаемых заказчиками.