

Госзакупки ПМР - настоящее и будущее...

**Вадим Викторович Кравчук,
депутат Верховного Совета ПМР**

В своем докладе хочу заострить внимание на теме государственных закупок, на том что такое государственные закупки и для чего они нужны, а также рассмотреть существующую сегодня в Приднестровье ситуацию с государственными закупками.

Во-первых, что такое государственные закупки (госзакупки) - конкурентная форма размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд по заранее указанным условиям, в оговоренные сроки, на принципах состязательности, справедливости и эффективности. Ключевое слово – **конкурентная!**

Во-вторых, как известно, базисными принципами, лежащими в основе системы госзакупок, являются эффективность, прозрачность и открытость. Эффективности нельзя добиться без открытости, т. е. возможности всех желающих принять участие в торгах на равных условиях в ситуации высокой конкуренции. В свою очередь открытость невозможна без прозрачности, которая достигается посредством надлежащего информационного обеспечения.

Несмотря на свою постоянную природу, отношение к госзакупкам среди поставщиков крайне неоднозначное. Кто-то старается не ввязываться в это дело и избегает взаимодействия с бюджетом; кто-то считает участие в закупках хорошим «инструментом» для увеличения объемов продаж и расширения рынка сбыта своих товаров, работ или услуг, а кто-то слышал об их существовании, но так и не решился принять в них участие.

При этом без закупок государство не может осуществлять свои прямые функции, а эффективность государственных закупок является необходимым условием обеспечения надлежащего функционирования государственных и

муниципальных органов власти. Сегодня ввиду ограниченности бюджетных средств, мероприятия по снижению затрат и издержек на государственные закупки по праву занимают приоритетные позиции в списке целей любого государства. В настоящее время в Приднестровье действует Закон ПМР от 2 июля 1999 года № 173-З «О поставках продукции для государственных нужд». Более детальная регламентация существующих правоотношений в сфере государственных закупок осуществляется на основании нормативных правовых актов Правительства ПМР, а именно, Постановлением Правительства ПМР от 30 января 2014 года №36.

В такой упрощенной системе закупок совершенно очевиден ряд следующих проблем:

- неполнота правового регулирования процесса закупок;
- отсутствие планов закупок, которое открывает возможности для осуществления закупок, не отвечающих интересам общества и государства;
- отсутствие ответственности заказчика за результат;
- увеличение количества контрактов, заключаемых с единственным поставщиком, то есть без проведения каких-либо конкурентных процедур;
- демпинг и незащищенность заказчиков от недобросовестных поставщиков и фирм-однодневок.

Все это говорит о том, что данный механизм осуществления госзакупок устарел и не способствует развитию конкурентной экономической среды и эффективного, рационального расходования бюджетных средств.

Немного статистики

По данным ВТО общая стоимость сделок по государственным закупкам в среднем развитых странах составляет от 10% до 25% ВВП.

При этом высокая степень бюрократизации и коррумпированности этой сферы не позволяет оптимизировать процесс закупок на всех уровнях финансовой системы. В некоторых странах рента в области закупок составляет

9-10%, а государственных органов, контролирующих госзаказ, 20-30% (и даже 50%) от суммы контракта.

По располагающим данным, в нашей республике в системе государственных закупок в среднем участвует 500 государственных заказчиков и 600-700 поставщиков, а объем приднестровского рынка государственных закупок выглядит следующим образом: **(Слайд 2)**.

- **2012 г.** 500 млн. руб. ПМР или 45 млн. дол. США
- **2017 г.** 200 млн. руб. ПМР или 12,5 млн. дол. США.

Общая сумма договоров за 7 лет снизилась более чем в два раза, при этом очевидно что объем госзаказа остался на прежнем уровне, а ежегодное снижение произошло вследствие увеличения доли госзакупок без конкурса (тендера), а значит неэффективно.

Будущее государственных закупок в Приднестровье (Слайд 3)(Слайд 4)

В мире не существует универсального подхода к построению лучшей модели системы государственных закупок. Но есть опыт, позволяющий пройти этот путь с меньшими ошибками и за короткое время.

В Верховный Совет ПМР поступил проект закона ПМР «О государственных закупках в Приднестровской Молдавской Республике», за основу которого был взят опыт Российской Федерации в построении и функционировании контрактной системы, который, в свою очередь, был основан на опыте контрактной системы США. Концепция законопроекта основывается на совокупности мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов: прогнозирования и планирования; осуществления закупок товаров, работ и услуг; осуществления мониторинга, контроля и аудита.

Переход к новой системе государственных закупок позволит не просто

контролировать проведение тендеров, а управлять всем циклом государственных закупок, начиная от планирования, и заканчивая его исполнением. Более того, предполагается создание единой системы государственного заказа и закупок. Основная цель законопроекта состоит в том, чтобы максимально обеспечить государственные нужды с помощью ограниченных бюджетных средств посредством полной законодательной регламентации правоотношений, возникающих в сфере государственных закупок.

Зарубежный опыт

Опыт стран (Россия, США, Великобритания, Франция и другие), где действуют национальные контрактные системы, показывает, что основу контрактной системы в этих странах составляет единая система управления жизненным циклом обеспечения государственных нужд.

США

Деятельность ФКС США регулируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа. Управлением федеральной контрактной системы занимается офис государственного заказа США. Процесс государственных закупок находится под контролем контрактных офицеров. В США объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы, составляет более 500 млрд. долларов. Участниками контрактной системы выступает более 160 тыс. коммерческих организаций.

Великобритания

В Великобритании государственными закупками руководит управление по делам государства, подведомственное Казначейству. Оно оценивает необходимость проведения тех или иных государственных закупок для каждого ведомства, отбирает проекты, сопровождает процесс размещения госзаказа и управления контрактами.

Россия

Российское законодательство о контрактной системе предусматривает создание контрактной службы, которая осуществляет закупки. Контрактная служба, контрактный управляющий планирует закупки, осуществляет выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) заключения и заканчивая исполнением.

В предлагаемой системе госзакупках ПМР , так же предлагается создание единого государственного органа, регулирующего всю систему государственных закупок как на республиканском уровне, так и на муниципальных.

Целями являются: (Слайд 5).

- создание единого цикла удовлетворения государственных нужд;
- эффективное использование бюджетных ресурсов;
- надежное управление рисками при исполнении основных функций государства;
- существенное снижение коррупции в секторе государственных закупок;
- достижение прозрачности механизма осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Принципы: (Слайд 6).

- открытость (прозрачность) системы госзакупок;**
Обеспечении свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о государственной системе в сфере закупок на всех этапах её осуществления.
- конкуренция в системе государственных закупок;**
Государственная система в сфере закупок должна быть направлена на создание равных условий для обеспечения добросовестной конкуренции между участниками закупок.
- профессионализм заказчика;**
Деятельность заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок должна осуществляться на

профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

– единство системы государственных закупок;

Государственная система в сфере закупок должна основываться на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита а также контроля в сфере закупок на всей территории страны.

– приоритет отечественных производителей;

При равных условиях осуществления госзакупок приоритет в заключении контракта должен отдаваться отечественным поставщикам (подрядчикам, исполнителям).

- стимулирование инноваций;

Государство должно ориентироваться на закупку высокотехнологичной продукции.

– ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность расходования бюджетных средств.

Все государственные органы, учреждения и юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Должностные лица заказчиков будут нести персональную ответственность за соблюдение требований законодательства в сфере закупок.

Новации в предложенной системе государственных закупок (Слайд 7).

- **ВВЕДЕНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЯ ЗАКУПОК**
- **СОЗДАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ СФЕРЕ ЗАКУПОК**
- **УСТАНОВЛЕНИЕ МЕТОДОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЧАЛЬНЫХ (МАКСИМАЛЬНЫХ) ЦЕН КОНТРАКТОВ, А ТАКЖЕ КОНКРЕТИЗАЦИЯ ВСЕХ СУЩЕСТВЕННЫХ УСЛОВИЙ В ГОДОВЫХ ПЛАНАХ-ГРАФИКАХ ЗАКУПОК**

- **РАСШИРЕНИЕ ЛИНЕЙКИ СПОСОБОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ), СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРОЦЕДУР ЗАКУПОК**
- **УСТАНОВЛЕНИЕ АНТИДЕМПИНГОВЫХ МЕХАНИЗМОВ**
- **ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО БИЗНЕСА К УЧАСТИЮ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ**

Проектом предлагается три взаимоувязанных этапов осуществления закупок:

- 1) прогнозирование и планирование;
- 2) осуществление закупок;
- 3) контроль, мониторинг и аудит исполненных контрактов.

Важно отметить, что каждая закупка должна быть строго обоснована исходя из задач, поставленных государственной политикой, и привязана к четким целевым показателям государственных программ.

Первый этап – планирование. Данный этап включает в себя следующие принципиально новые направления. *(Слайд 8)*.

1. Обоснование заказчиком потребности в конкретной закупке на этапе формирования планов закупок.

2. Определение начальной (максимальной) цены контракта, а также конкретизация всех существенных условий в годовых планах-графиках закупок.

3. Публичное планирование закупок, включающее в себя возможность привлечения к обсуждению закупок общественности, в результате чего производители и поставщики будут заранее знать о том, каким будет государственный спрос, где будет потенциальная зона сбыта продукции и т.д.

Второй этап – осуществление закупок, управление исполнением контракта. *(Слайд 9)*.

Расширен перечень способов закупок (способов определения поставщиков) таким образом, чтобы для каждой закупочной ситуации – от поставок детского питания и медикаментов до строительства сложнейших инфраструктурных объектов, могла быть определена оптимальная процедура. Перечень товаров, работ и услуг огромен и включает в себя более 10 тыс.

наименований, поэтому закупать их планируется в зависимости от их специфики, а также специфики рынков, на которых они производятся.

Заказчикам предоставляется право при осуществлении закупок использовать следующий перечень способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

- открытый конкурс;
 - открытый аукцион;
 - запрос котировок;
 - запрос предложений;
 - закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – закрытый конкурс, закрытый аукцион.
- осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчик при выборе способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) будет обязан исходить из необходимости обеспечить конкуренцию среди участников процедур закупок и не совершать действия, влекущие необоснованное сокращение числа участников процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Третий этап – контроль, мониторинг и аудит. *(Слайд 10).*

Заказчик обязан публично обосновывать каждое свое решение, а система контроля новой системы государственных закупок – это не только контроль за формальным выполнением требований, но и качественный анализ действий заказчика.

Кроме того, новая система закупок предусматривает постоянную систему наблюдений, сбора, систематизации и оценки системы госзакупок.

Аудит замыкает закупочный цикл в системы государственных закупок и заключается в установлении соответствия результата исполнения контракта первоначально заявленной государственной нужде.

Как мы уже отмечали, прозрачность и открытость является ключевым фактором эффективности закупок, поэтому информационной открытость всех стадий закупочной деятельности уделено особое внимание. Доступность информации о госзаказах позволит оперативно выявлять нецелевые закупки ещё до их объявления, анализировать начальные цены и условия будущего госконтракта, отследить соблюдение закона при выборе поставщика, а также получить данные о надлежащем исполнении государственного или муниципального контракта.

Предлагается создание единого официального сайта госзакупок где будет публиковаться полная история совершения каждого заказа: от момента включения закупки в план до завершения аудита контракта, включая полное обоснование всех действий заказчика: выбор процедуры торгов, результаты процедур, расторжение или изменение контракта.

Отдельно необходимо отметить, что изменения предусматривают защиту интересов субъектов малого предпринимательства в части обязательного их привлечения к осуществлению государственных закупок посредством вменения заказчикам обязанности осуществлять закупки в установленном законодательством объеме у субъектов малого предпринимательства. Также предусмотрены преференции учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов.

Кроме того, в целях предотвращения искусственного занижения цен контракта предлагается закрепить антидемпинговые меры при проведении конкурсов и аукционов.

Предлагаемые изменения основаны на контрактной системе и сформированы на основе действия рыночных механизмов, взаимодействия государства и предпринимательского сообщества. Результатом взаимодействия государства и предпринимательского сообщества должно стать эффективное и стабильное обеспечение государственных нужд в режиме ограниченных бюджетных средств.