



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курганский филиал
РАНХиГС



Закупки продукции для государственных нужд

г.Курган
2016 г.

Тема 1. Общие принципы закупок для государственных и муниципальных нужд, 2/0 часа

Понятие закупок для государственных и муниципальных нужд. Основные принципы системы государственных и муниципальных заказов, термины и определения. Субъекты правоотношений в системе размещения государственных и муниципальных заказов. Понятие контрактной системы закупок.

Международный опыт государственных (общественных закупок). История развития системы закупок для нужд государства в России. Исторический экскурс: становление и развитие закупок для нужд государства со времен древней Руси до настоящего времени.

Планирование при размещении государственных и муниципальных заказов. Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт.

Самост. работа: 2 часа.

Что такое госзакупки?

Госзакупки (государственные закупки) - это закупки, то есть, приобретение, товаров, работ, услуг для государственных нужд.

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта (ч.3 ст.3 44-ФЗ).

В госзакупках участвует более 300 тыс. госзаказчиков и 80 тыс. поставщиков.

Объем российского рынка госзакупок оценивается в 6 трлн. рублей, а с учетом закупок госкомпаний и госмонополий – в 13 триллионов рублей.

Объем госзаказа в год равен около 13% российского ВВП. Закупки государственного сектора - это около 1/5 всего внутреннего спроса.

Принципы контрактной системы в сфере закупок

принципы открытости и
прозрачности

принцип обеспечения
конкуренции

принцип профессионализма
заказчика

принцип ответственности за
результативность обеспечения
государственных и
муниципальных нужд,
эффективность осуществления
закупок

принцип единства контрактной
системы в сфере закупок

принцип стимулирования
инноваций

Принципы контрактной системы



Размещение в единой информационной системе полной и достоверной информации о закупках, начиная с этапа их планирования до исполнения контракта

Свободный и безвозмездный доступ к информации о закупках, размещенной в единой информационной системе

Общественный контроль, общественное обсуждение закупок

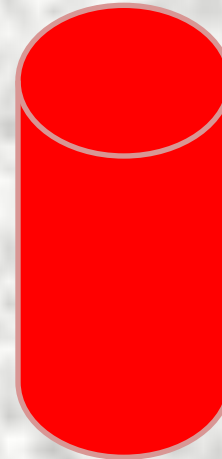
Принцип конкуренции



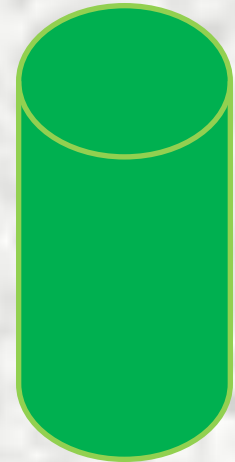
КОНКУРЕНЦИЯ



Равный доступ



**Запрет на
ограничивающие
конкуренцию
действия**



Равные условия

Принцип профессионализма

Профессионализм заказчика (контрактной службы, контрактных управляющих, членов комиссий)

Профессионализм работников специализированных организаций

Профессионализм сотрудников контрольных органов



Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок

Необходимость достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд

Персональная ответственность должностных лиц заказчиков, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений



Принцип стимулирования инноваций

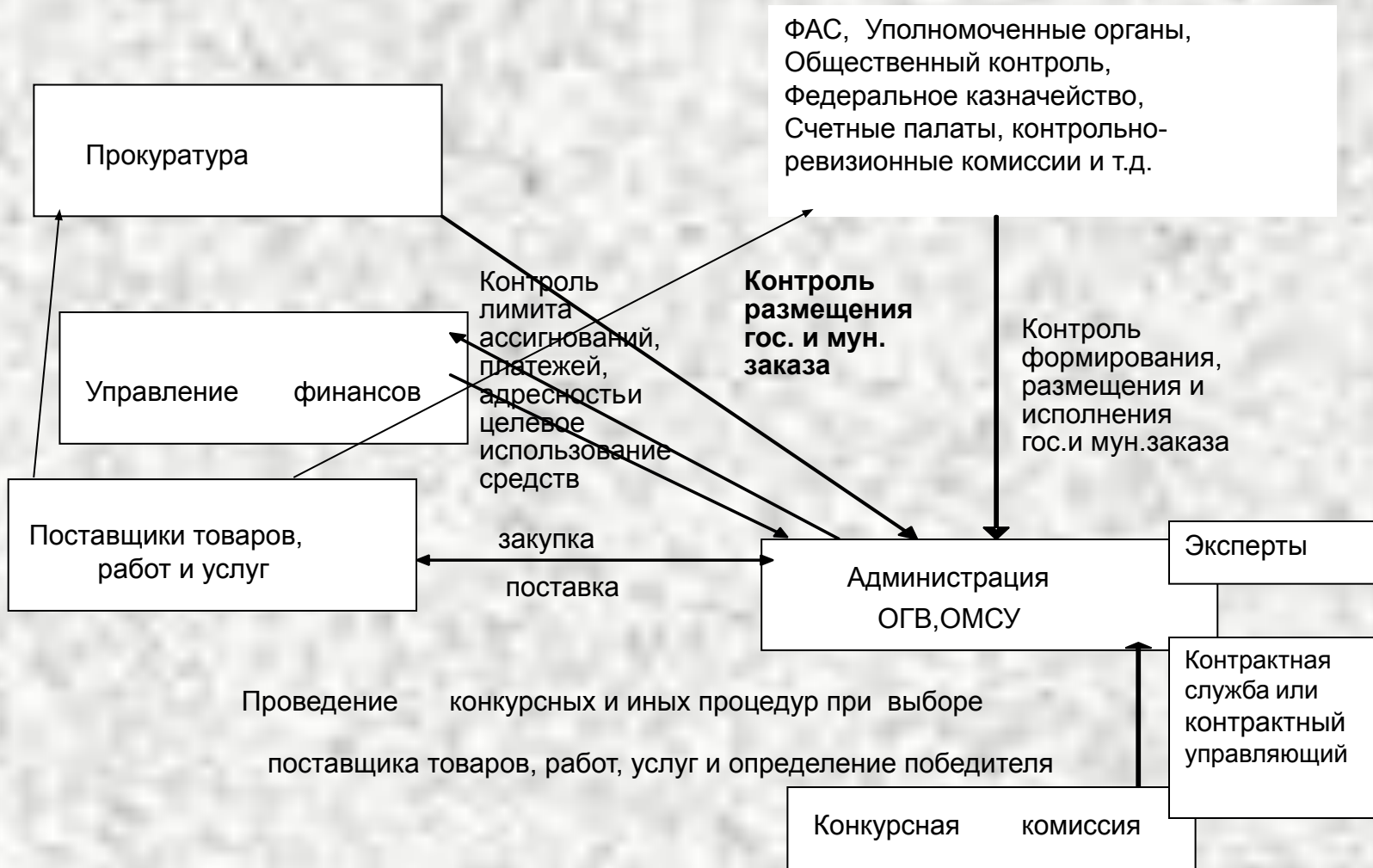
Заказчики, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупки инновационной и высокотехнологичной продукции



Участники системы (1):

- федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;
- федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление контроля ;
- участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации;
- операторы электронных площадок и др.

Участники системы (2):



Основные понятия

контрактная система в сфере закупок - это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Основные понятия

закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта;

Основные понятия

определение поставщика (подрядчика, исполнителя) - совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных настоящим Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта;

участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Основные понятия

Государственный заказчик – государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки

Муниципальный заказчик – муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Заказчик – государственный или муниципальный заказчик либо (в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона № 44-ФЗ) бюджетное учреждение, осуществляющие закупки.

Основные понятия

Государственный контракт, муниципальный контракт – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд.

Единая информационная система в сфере закупок (далее – ЕИС) – совокупность информации, указанной в ч. 3 ст. 4 Закона № 44-ФЗ и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – официальный сайт).

Основные понятия

Уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные ст. 26 Закона № 44-ФЗ.

Специализированная организация – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком в соответствии со ст. 40 Закона № 44-ФЗ.

Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок.

Основные понятия

Контрольный орган в сфере закупок – федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления муниципального района, орган местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну (далее – контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа).

Основные понятия

Орган исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок – орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на осуществление функций по обеспечению (во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок) реализации государственной политики в сфере закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, организации мониторинга закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, а также по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации.

Основные понятия

Эксперт, экспертная организация – обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Основные понятия

совокупный годовой объем закупок - утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок в соответствии с настоящим Федеральным законом, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году.

По классификации, предложенной **ЮНСИТРАЛ**, к «**товарам**» обычно относятся сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическая энергия, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких сопутствующих услуг не превышает стоимости самих товаров.

Под «**работами**» подразумевают любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или ремонтом зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки, выемку грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделку, а также сопутствующие строительные услуги, такие, как бурение, геодезические работы, аэро- и спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, если их стоимость не превышает стоимости работ.

Наконец, к «**услугам**», методом исключения, относится любой предмет закупок помимо товаров и работ.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (1)

Прокьюремент (от англ. procurement - приобретение, поставка) основывается на организации механизма «конкурсных торгов», как формы установления хозяйственных связей, предполагает публичное открытое состязание претендентов за получение контракта на поставку товаров или выполнение работ и соблюдение долгосрочных интересов покупателя.

Для обеспечения привлекательности и эффективности конкурсных торгов, позволяющих сформировать оптимальный ассортиментный портфель, в основу прокьюремента должны быть заложены следующие принципы:

- открытость (гласность),
- равноправие (справедливость),
- конкурентность,
- обоснованность,
- экономичность,
- эффективность,
- ответственность.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (2)

Одним из механизмов, позволяющих государству проводить экономическую политику, является **государственный заказ.**

Практически во всех странах государство является на рынке важнейшим закупщиком продукции.

В государствах с переходной экономикой **доля государственных закупок в национальном бюджете достигает 50%.**

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

Международные аспекты организации

В Мексике в 2005 г. около 50% госзакупок полностью реализовано по электронным каналам, в Германии - лишь менее пяти процентов.

Дальше других в области электронных конкурсных торгов для государственных нужд ушли Австралия (www.apcc.gov.au), Канада (contractscanada.gc.ca), Мексика, Дания, США.

Расчитывая поддержать собственную промышленность, некоторые страны при госзакупках предоставляют различного рода преференции местным поставщикам и подрядчикам.

Обычно размеры преференций национальным поставщикам составляют 5-10%, хотя встречаются и существенные отклонения от этого уровня, например, одно время уровень преференций в Венгрии составлял 20%.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (4)

Деятельность **ФКС США** регулируется Федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа. Управлением федеральной контрактной системой занимается офис государственного заказа США. Процесс госзакупок находится под контролем контрактных офицеров.

В США объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы, составляет более 500 млрд. долларов. Участниками ФКС выступает более 160 тыс. коммерческих организаций.

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

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (5)

Зарубежный опыт может многое подсказать при построении системы российских электронных госзакупок.

Рассмотрим некоторые характерные особенности пути, пройденного каждой из упомянутых выше стран-лидеров.

1.Прежде всего, следует отметить работу в сфере национального законодательства.

Здесь выделяются две задачи.

Первая, более общая, имеющая определяющее значение для национальной электронной коммерции в целом, — юридическое обеспечение электронного документооборота и электронных платежей.

Вторая, более частная, но не менее важная, - корректировка нормативно-правовой базы, обслуживающей собственно процедуры государственных закупок.

Создание системы электронных госзакупок - дело достаточно трудоемкое и долгое, нуждающееся в тщательном планировании, четком выделении отдельных этапов.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (б)

2. В каждой из стран-лидеров был открыт национальный сервер госторгов,

что позволило консолидировать всю относящуюся к госзакупкам информацию: от регламентирующих нормативно-правовых актов и обзоров рынка до конкретных извещений о конкурсах и сведений о госзакупщиках и поставщиках.

В то же время, несмотря на отмеченные общие черты, ни одна из стран-лидеров не пошла по пути заимствования. Были созданы самостоятельные национальные системы электронных госзакупок, во многом отличающиеся и в плане алгоритмов, и в плане общего дизайна.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (7)

3. Тендеры лежат в основе государственных закупок в подавляющем большинстве развитых стран.

Тендер - конкурсная форма проведения подрядных торгов, соревнование, соискательство нескольких лиц в области искусства, наук, спорта и прочего, с целью выделить наиболее выдающегося (или выдающихся) конкурсанта-претендента на победу.

Правила закупок, главным методом которых являются конкурсные процедуры, рекомендованы для всех своих членов Организацией Объединенных Наций и Всемирной торговой организацией.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (8)

Комиссия ООН по праву международной торговли **ЮНСИТРАЛ** (United Nations Commission on International Trade Law) даже разработала Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг, являющийся образцом и возможным базисом для законодательства по государственным закупкам. Именно этот документ лег в основу Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд в России, утвержденного Указом-305.

Требования по закупкам к странам-членам ВТО зафиксированы в Многостороннем соглашении о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации. Закупочная деятельность стран Европейского сообщества регламентируется соответствующими директивами ЕС.

Международные аспекты организации закупок для государственных нужд (9)

Принципы закупок

В зарубежной закупочной практике существует уже устоявшаяся система базовых принципов, которые включают в себя:

- прозрачность (транспарентность, Transparency) — открытость и доступность информации о закупках;
- подотчетность и соблюдение процедур (Accountability and due process) — четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле;
- открытая и эффективная конкуренция (Open and effective competition) — недопущение дискриминации;
- справедливость (Fairness) — равные возможности для всех участников закупок.

Конкурсные торги в России (1)

Основными источниками конкурсных торгов и в целом государственного заказа, является Полное Собрание Законов Российской империи, Свод законов Российской Империи, Собрание узаконений и распоряжений.

Первые сохранившиеся акты с упоминанием мероприятий — предтеч конкурсных или публичных торгов относятся к XVII в.

Самый ранний из найденных документов о подряде датирован 7 июля 1654 г. От имени царя Алексея Михайловича был объявлен Указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. За перевоз различных по весу грузов назначалась разная цена и приглашались возницы, согласные везти груз за такую плату. Конкурса как такового еще нет, но уже появляются его основные составляющие — публичный заказ, поиск исполнителей, условия.

Конкурсные торги в России (2)

Первые объявления о конкурсе вывешивались на всех городских воротах, чтобы лица, входящие или покидающие город, могли с ними ознакомиться.

В июне 1714 г. специальным сенатским решением оговаривалось публичное сообщение результатов не только важнейших, но и различных мелких торгов.

Необходимо было указывать, кто на что подрядился, по каким ценам и кто поручители; эти же сведения подавались в Канцелярию Сената.

Вопросами поставок и продаж занималась Канцелярия подрядных дел, подчиненная Камер-коллегии.

Конкурсные торги в России (3)

В июне 1721 г. был вывешен Сенатский Указ о борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов.

При выявлении лиц, получивших за свои подряды слишком высокие цены, нанесших значительные убытки казне, если их вина была доказана, требовалось получить с них "передаточные деньги (т.е. переплаченные)" и известный штраф.

А если кто из подрядчиков с документами в руках и другими свидетельствами доказывал, что "Судья" (решающий голос Комиссии) допустил подлог, получив от подрядчика взятку, то возвращение части переплаченной суммы вместе со штрафом возлагалось и на «Судью».

Конкурсные торги в России (4)

Следующий крупный документ — "Регул" провиантского правления был утвержден при Елизавете Петровне в 1758 г. Касался он поставок продовольствия, в основном, хлеба.

В 1775 — 76 гг. была проведена одна из самых радикальных реформ государственного управления в России.

Акт, по которому происходило это реформирование, получил название "Учреждение о губерниях", и он долгое время определял развитие российской государственно-административной системы.

Статья 118 этого документа называлась "О контрактах по подряду, поставках и откупах".

Конкурсные торги в России (5)

Пересмотр существовавшего законодательства, начавшийся при Александре I, коснулся и регламентирующих документов по "публичным продажам казенных поставок и подрядов".

За первую четверть XIX в. было издано 107 правительственных актов, регламентирующих или корректирующих производство торгов, их обеспечение и последующее исполнение заказа.

Конкурсные торги в России (6)

В 1802 г. был подписан "Устав о провианте для продовольствия войск", где были и новые правила для заключения подрядов. Особое внимание уделялось справочным ценам, и описывался механизм сбора информации вычисления её.

"Справочной" цена называлась потому, что для её выведения собирались справки по ценам во всех уездах губернии.

В губернскую Комиссию по организации закупки подавались три цены — наибольшая, средняя и наименьшая.

При проведении торгов стартовой ценой была меньшая, но при отсутствии желающих поставить хлеб по ней разрешалось торговаться до средней.

Конкурсные торги в России (7)

За основу этого документа ("Положение о подрядах и поставках") были взяты проверенные практикой пункты из предыдущих инструкций.

Торги назначались трех видов.

- Изустные торги проходили по схеме аукциона;
- Проведение торгов через запечатанные объявления;
- Смешанные торги требовали предварительного предоставления предложений в запечатанных пакетах.

Конкурсные торги в России (8)

Для совершенствования процесса конкурсов в России, "из-за незначительного развития промышленности", предлагалось ввести английскую систему поиска возможных участников публичных торгов.

Согласно ей в каждом ведомстве вели списки предприятий, признанных подходящими казне контрагентами по своей надежности и солидности.

Состоявшие в списках фирмы делились на группы по родам производств. При объявлении торгов по какой-либо номинации все отмеченные фирмы получали приглашения.

Конкурсные торги в России (9)

Революционные события октября 1917 г. и последовавшие за ними гражданская война и военный коммунизм ликвидировали саму необходимость публичных торгов на государственные поставки и подряды.

Первое советское Положение о поставках и подрядах, утвержденное 30 ноября 1921 г., принятое всеми хозяйственными наркоматами, разработала Рабоче-крестьянская Инспекция (Рабкрин), уже имевшая к тому времени опыт работы и с нарушениями договорных соглашений.

Союзы, артели, общества и прочие объединения нуждались в организации своей работы и выработке типовых правил.

Конкурсные торги в России (10)

В 1923 г. функция контролирования торгов была изъята из Рабкрина и передана в Совет Труда и Оборона. В июле — августе этого же года выходит новое Положение и Инструкция к нему.

Идя сталинским курсом, страна "сворачивала" НЭП, хозяйство становилось плановым, распределение - государственным, "частный элемент" - враждебным. Формально присутствуя в Инструкции 1927 г., которую никто до сих пор не отменил, публичные торги (не считая аукционов) исчезли из жизни, как и все относившееся к рыночному хозяйству.

В декабре 1930 г. "Известия" не поместили ни одного объявления о торгах.

Государство не только должно регулировать отношения между различными субъектами экономики, но и непосредственно выступать как субъект хозяйствования.

Основные НПА в сфере закупок в РФ (1)

- Федеральный закон от 13.12.1994 №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»;
- Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращении бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»;
- Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд".

Основные НПА в сфере закупок в РФ (2)

- Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года №94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
- Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Планирование при размещении государственных и муниципальных заказов (1)

Задачи планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд определяются основными целями федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и направлены на повышение эффективности использования финансовых средств и результативности закупок, обеспечение гласности и прозрачности» всех процедур, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Планирование при размещении государственных и муниципальных заказов (2)

Статья 16. Планирование закупок

1. Планирование закупок осуществляется исходя из определенных с учетом положений статьи 13 настоящего Федерального закона целей осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения:

- 1) планов закупок;
- 2) планов-графиков.

2. Особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе".

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (1)

Нормативная база РФ формируется из нескольких взаимосвязанных блоков:

- -блок антикоррупционных законов;
- -антимонопольное регулирование;
- -регулирование размещения государственных и муниципальных заказов;
- -Кодекс об административных правонарушениях;
- -Уголовный кодекс;
- -отраслевые нормативные акты;
- -ведомственные программы и регламенты.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (2)

Основными документами, формирующими блок антикоррупционных законов, являются:

- 1) Национальный план противодействия коррупции;
- 2) Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;
- 3) Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона “О противодействии коррупции”».

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (3)

Национальный план противодействия коррупции утверждается Президентом РФ сроком на 2 года.

Документ призван решить такие задачи, как совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ; активизация антикоррупционного просвещения граждан; обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области антикоррупции в соответствии с Национальной стратегией противодействия коррупции. План содержит 27 поручений Правительству РФ и 44 — иным государственным органам и организациям.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (4)

Закон о противодействии коррупции

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» устанавливает правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (5)

Закон о противодействии коррупции

В соответствии со ст. 1 этого закона **под коррупцией понимается** злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, в том числе и вышеперечисленные действия от имени и в интересах юридического лица.

Противодействием же коррупции является деятельность по профилактике, борьбе с коррупцией, а также минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (6)

Закон о противодействии коррупции

В законе прописаны правовая основа (ст. 2) и принципы противодействия коррупции (ст. 3), а именно:

- признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- законность;
- публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (7)

Закон о противодействии коррупции

В части общепризнанных мер по противодействию коррупции в законе также предусмотрены:

- обязанность государственных и муниципальных служащих и членов их семей представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8),
- уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9).

Законом регламентирован порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (ст. 11) и указаны ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора в течение двух лет после его ухода с госслужбы (ст. 12).

Кроме того, теперь законодательно закреплена ответственность физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст. 13–14).

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (8)

Антимонопольное регулирование

К блоку антимонопольного регулирования предотвращения коррупции в госзакупках относятся ряд статей и пунктов Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В первую очередь это ст. 17 «Антимонопольные требования к торгам» и ст. 18 «Особенности отбора финансовых организаций».

Эти статьи устанавливают запреты и ограничения, налагаемые на действия должностных лиц, отвечающих за закупки в целях недопущения ограничения или устранения конкуренции при размещении заказов через торги.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (9)

**Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**

Внедрена «Система слежения», в которую входят: мониторинг закупок, контроль исполнения заказа и аудит результатов исполнения – эти три элемента стоят как бы вне закупочного процесса, но являются, чуть ли не важнейшей его частью.

Эти меры были введены для упрощения системы госзаказа, для повышения его прозрачности и ясности как для самих заказчиков и исполнителей, так и для сторонних наблюдателей – конечных получателей услуг и потребителей общественного блага – а в итоге - для повышения эффективности и избавления системы государственных закупок от самой большой ее проблемы – коррупции.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (10)

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ)

Кодексом об административных правонарушениях РФ (Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ) установлена административная ответственность за нарушения правил и процедур размещения государственных и муниципальных заказов, а также нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (статьи 7.29 - 7.32, 15.14, 19.5, 19.6, 19.7)

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (11)

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ)

Основным субъектом административной ответственности в сфере государственных закупок является должностное лицо заказчика, от решения которого во многом зависит соблюдение законодательства о государственных закупках. Однако кроме должностного лица заказчика административному наказанию могут быть подвержены:

- должностное лицо уполномоченного органа;
- должностное лицо органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере размещения закупок;
- члены комиссии по осуществлению закупок;
- специализированная организация;
- оператор электронной площадки;
- участники закупок;
- контрактная служба;
- контрактный управляющий.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (12)

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ)

За нарушение госзакупочного законодательства установлена ответственность в виде штрафов:

- от 10 тыс. до 50 тыс. руб. для должностного лица, допустившего нарушение;
- 30 тыс. руб. на каждого члена комиссии, который проголосовал за неправомерное решение, и от 100 тыс. до 500 тыс. руб. на организацию, в которой нарушения были допущены.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (13)

Уголовный кодекс

В частности, это уголовная ответственность за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2), превышение должностных полномочий (ст. 286), присвоение полномочий должностного лица (ст. 288), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), получение взятки (ст. 290), дача взятки (ст. 291), служебный подлог (ст. 292) и халатность (ст. 293).

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (14)

Уголовный кодекс

Ко второй группе преступлений в сфере публичных закупок относятся преступления, совершаемые организаторами закупок - представителями отдельных юридических лиц - организаторов торгов, обладающих признаками публичности, на которых распространяется действие Федерального закона № 223-ФЗ.

Такие преступления могут быть квалифицированы по следующим статьям УК РФ:

- мошенничество;
- присвоение или растрата (ст. 160);
- вымогательство (ст. 163);
- недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ст. 178);
- принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179);
- злоупотребление полномочиями (ст. 201);
- коммерческий подкуп (ст. 204);
- подделка, изготовление или сбыт поддельных документов (ст. 292).

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (15)

Уголовный кодекс

К третьей группе преступлений в сфере публичных закупок могут быть отнесены преступления, совершаемые участниками закупок, претендующими на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, а также непосредственно поставщиками, подрядчиками (субподрядчиками), исполнителями по государственным контрактам для государственных и муниципальных нужд (по госзаказу, сформированному на основании Федерального закона № 44-ФЗ), по контрактам (по заказу, сформированному на основании Федерального закона № 223-ФЗ).

Основным объектом преступных посягательств при совершении таких преступлений также являются экономические правоотношения, сложившиеся в сфере закупок.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (16)

Уголовный кодекс

Составы эти преступлений содержатся в разд. VIII "Преступления в сфере экономики" УК РФ, в их числе:

- мошенничество (ст. 159);
- присвоение или растрата (ст. 160);
- вымогательство (ст. 163);
- незаконное предпринимательство (ст. 171);
- недопущение, ограничение или устранение конкуренции (ст. 178);
- принуждение к совершению сделки или отказу от ее совершения (ст. 179);
- незаконное использование товарного знака (ст. 180 УК РФ);
- злоупотребление полномочиями (ст. 201);
- коммерческий подкуп (ст. 204).

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (17)

Уголовный кодекс

К четвертой группе преступлений могут быть отнесены преступления, совершаемые представителями органов контроля закупок.

Деятельность таких лиц может быть квалифицирована по статьям, также содержащимся в гл. 30 УК РФ, в большинстве своем за:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285);
- превышение должностных полномочий (ст. 286);
- присвоение полномочий должностного лица (ст. 288);
- незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289);
- дача взятки (ст. 291);
- служебный подлог (ст. 292).

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (18)

Ведомственные программы и регламенты

К настоящему времени ряд федеральных ведомств уже приняли свои собственные ведомственные документы и регламенты, направленные на противодействие коррупции, остальные готовят или начинают готовить подобные документы.

В части основных подходов рекомендуется предусмотреть выполнение комплекса экспертно-аналитических работ, направленных на:

- идентификацию ведомственных коррупциогенных прав и полномочий;
- выявление типичных факторов коррупционного риска;
- анализ должностей на коррупциогенность на основе документов регламентирующих их полномочия;
- выработку механизмов противодействия коррупции, в том числе разработка и утверждение Этического кодекса государственного служащего;
- разработку методических рекомендаций по созданию системы мониторинга коррупционных рисков.

Меры по предотвращению коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, российский и международный опыт (19)

В международной практике нашли применение следующие основные механизмы противодействия коррупции на ведомственном уровне:

- деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями (система «одного окна», система электронного обмена информацией, документооборота);
- деление административно-управленческих процедур на стадии и их закрепление за не зависимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;
- ротация должностных лиц;
- уменьшение дефицита ресурсов, направленных на реализацию функций, предполагающих взаимодействие с организациями (рассмотрение ходатайств, жалоб);
- обеспечение специального режима работы офисов по приему граждан (информирование о правах граждан, обязанностях чиновников, введение технологий, ускоряющих работу);
- детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования;
- совершенствование системы защиты информации.

Тема 2. Нормативная правовая база размещения государственных и муниципальных заказов, 6/2 часов

Нормативные правовые акты, принятые в развитие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;

Основные положения Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Нормативные и методические документы органа, уполномоченного на осуществление нормативного правового регулирования в сфере размещения заказов, и иных федеральных органов исполнительной власти, иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов.

Применение антимонопольного законодательства в сфере размещения заказов.

Практическое занятие: 2 часа.

Самост. работа: 4 часа.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

94-ФЗ (1)

В 2005 году был принят федеральный закон № 94-ФЗ о госзакупках, который должен был решить проблемы, накопившиеся в сфере госзакупок.

Благодаря принятию этого закона был сформирован институт госзакупок. В России возникло государственное регулирование госзакупок в виде норм и санкций за их нарушение.

Закон №94-ФЗ позволил добиться существенного повышения информационной открытости государственного заказа: был создан единый официальный сайт закупок, данные обо всех заказах федерального, регионального и муниципального уровней сегодня доступны для любого пользователя Интернета в режиме реального времени. Это облегчило доступ к торгам поставщиков по всей стране, создало предпосылки для формирования единого рынка госзаказа, позволило реализоваться многим инициативам по общественному контролю за расходами государства.

94-ФЗ (2)

Установил единый порядок размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, под которыми понимаются определенные потребности, необходимые для осуществления функций РФ или решения вопросов местного значения, финансируемые за счет бюджетов соответствующего уровня и внебюджетных источников.

Выделяется два способа размещения заказов: путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона и без торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах). По общему правилу применялся первый способ, второй применялся в исключительных случаях.

94-ФЗ (3)

Детально регламентировал процедуру размещения заказа путем проведения конкурса и аукциона (создание и полномочия специальной комиссии, содержание и порядок предоставления необходимой документации, участие в торгах, признание их несостоявшимися, проведение закрытого конкурса (аукциона) и т.д.), путем запроса котировок.

Ряд положений закона направлены на обеспечение защиты прав и законных интересов участников размещения заказов.

В определенных законом случаях нормативно-правовое регулирование размещения заказов осуществляло Правительство РФ.

Федеральный закон от 6 мая 1999 №97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, на выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд"

Федеральный закон вступил в силу с 1 января 2006 года и утратил силу с 1 января 2006 года.

94-ФЗ (4)

Системные проблемы, накопившиеся в системе госзаказа:

1. Рост количества несостоявшихся конкурсных процессов. Применительно к электронным аукционам, количество несостоявшихся торгов составляет 48%, при использовании других способов закупки количество несостоявшихся торгов ещё выше – 56%.
2. Забюрократизированность системы госзаказа.
3. Правовые нормы, регулирующие закупки для науки и культуры, практически не работают, а значит – ограничивают их развитие.
4. Заказчики, закупающие неоправданно дорогие товары, предметы роскоши, не несут реальной ответственности за свои действия.
5. Симптомом нездоровья системы госзаказа являются десятки тысяч жалоб и огромное количество разъяснений, которые вынуждены давать специалисты по интерпретации 94 – ФЗ.
6. 94 – ФЗ содержит 20 блоков поправок, но, несмотря на постоянное совершенствование, он оставляет вне поля внимания государства такой важный момент как эффективность госзакупок.

94-ФЗ (5)

Госзаказчики сетовали на следующие риски и проблемные моменты:

- сложность процедур 94-ФЗ;
- нехватка специалистов;
- невозможность гарантировать надлежащее качество закупки за счет только детализации технического задания;
- невозможность пресечь недобросовестное поведение поставщиков (сознательное занижение цен посредническими фирмами с целью «перебить» контракт у реальных поставщиков и потом получить у них или у заказчика отступные за свой отказ от подписания контракта);
- невозможностью обеспечить взаимодействие с одним и тем же поставщиком, положительно зарекомендовавшим себя в предшествующих поставках;
- высокие риски поставки товара ненадлежащего качества.

94-ФЗ (6)

Поставщики отмечали:

- усложнение процедур участия в госзакупках;
- высокие издержки участия в конкурсах по госзакупкам;
- повышение требований со стороны госзаказчиков;
- расширение возможностей демпинга со стороны недобросовестных поставщиков и др.

**Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ
«О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами
юридических лиц»**

223-ФЗ (1)

Речь идет о госкомпаниях, субъектах естественных монополий, госкорпорациях, организациях, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов. Он также распространяется на унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с долей государственного (муниципального) участия более 50%, на "дочек" и "внучек" перечисленных юрлиц.

Установлены основные требования к проведению закупок.

Это, в частности,

- информационная открытость;
- отсутствие дискриминации участников и необоснованных ограничений конкуренции;
- целевое и экономически эффективное расходование средств на приобретение товаров, работ, услуг.

223-ФЗ (2)

Действие ФЗ-223 распространяется на юридических лиц Российской Федерации, к которым относятся:

- Государственные корпорации и государственные компании;
- Субъекты естественных монополий;
- Организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;
- Государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия;
- Автономные учреждения;

223-ФЗ (3)

-Хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов;

-Дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит всем указанным выше юридическим лицам;

-Дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в п. 7 дочерним хозяйственным обществам.

223-ФЗ не распространяется на покупку и продажу ценных бумаг и валюты, приобретение биржевых товаров, закупки в сфере военных технологий и др. (см. ч. 4, ст. 1 ФЗ № 223).

223-ФЗ (4)

Преимущественными способами закупок являются открытые торги в форме конкурса или аукциона. Установлено требование о повышении доли закупок инновационной продукции.

На заказчиков возлагается обязанность разработать положение о закупках и разместить его на официальном сайте по госзакупкам.

В положении можно указывать иные (кроме конкурса или аукциона) способы закупки. В этом случае разъясняется порядок проведения закупки таким методом.

Правительство России определяет перечень товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме.

Предусмотрено ведение реестров заключенных договоров и недобросовестных поставщиков.

Определены случаи, когда участник закупки вправе обжаловать в антимонопольный орган действия (бездействие) заказчика.

223-ФЗ (5)

Основные положения закона определяют:

Обязанность заказчиков планировать закупки и размещать ежегодный план в открытом доступе на сайте zakupki.gov.ru.

Форма плана установлена Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2012 г. № 932 "Об утверждении правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана".

Место размещения информации и документов по проводимым закупкам.

Ведение реестра недобросовестных поставщиков.

Случаи и процедуру обжалования действий (бездействия) заказчика.

Обязанность заказчиков публиковать ежемесячный отчет о закупках.

223-ФЗ (6)

Ч.2 Ст.15 44-ФЗ - Особенности закупок, осуществляемых бюджетным, автономным учреждениями, государственным, муниципальным унитарными предприятиями и иными юридическими лицами

2. При наличии правового акта, принятого бюджетным учреждением в соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и размещенного до начала года в единой информационной системе, данное учреждение вправе осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований указанных Федерального закона и правового акта закупки.

Благодарю за внимание!