

**Концепция раскрытия информации
о закупочных процедурах
компаний с государственным участием**

г.Москва
2014г

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Цели принятия и применения Концепции.....	3
2. Принципы раскрытия информации.....	3
3. Зарубежные подходы к раскрытию информации о закупках.....	6
4. Вариативность системы раскрытия информации.....	7
5. Текущее состояние к раскрытию информации в закупках в России.....	8
6. Учет недобросовестности действий поставщика	10
7. Предложения по совершенствованию методов раскрытия информации	10

Введение

Раскрытие информации о закупочных процедурах - основополагающий элемент формирования представлений государства и общества о закупочной деятельности компаний с государственным участием, на которые распространяется действие Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». В Концепции раскрытия информации о закупочных процедурах (далее – Концепция) сформулированы важнейшие принципы и подходы государственной политики Российской Федерации по выстраиванию систем закупок компаний с государственным участием в части раскрытия информации о закупочных процедурах.

Настоящая концепция подготовлена во исполнение п.13 Поручения Первого Заместителя Председателя Правительства РФ И.И.Шувалова от 07 ноября 2013 г № ИШ-П9-113пр.

1. Цели принятия и применения Концепции

Система раскрытия информации необходима для обеспечения контроля государства и общества за закупочной деятельностью компаний с государственным участием, для повышения эффективности закупок

Настоящая Концепция определяет порядок предоставления и обеспечения доступа к раскрываемой информации, которую компании с государственным участием обязаны раскрывать в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующим закупочную деятельность.

Раскрытие информации осуществляется на официальных сайтах для размещения информации о закупках в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также на официальных сайтах компаний с государственным участием.

2. Принципы раскрытия информации

Предоставление доступа к информации о совершении закупочной деятельности компаний с государственным участием направлено на повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения информационной открытости, гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Информационная открытость реализуется путем обеспечения свободного и безвозмездного доступа к информации и сведениям о закупочной деятельности компаний с государственным участием

Принцип прозрачности (применительно к закупочной деятельности), являясь основополагающим для раскрытия информации, состоит в необходимости раскрывать информацию в объеме, обеспечивающем а) информирование общества о системе закупочной деятельности в целом, планах по осуществлению закупок, о проведении конкретных закупок (как в объеме, позволяющем заинтересованным лицам принимать участие в закупках, так и в объеме, позволяющем заинтересованным лицам наблюдать за принятием решений в ходе этих закупок и их результатах); б) разумном ограничении распространения информации, которая может нанести ущерб законным интересам заказчиков и (или) добросовестной конкуренции участников закупок.

Таким образом, факторы, которые должны приниматься во внимание при реализации принципа прозрачности, следующие: :

- соблюдение юридических норм и правил закупочной деятельности компаний с государственным участием (в части, касающейся раскрытия информации);
- соблюдение публичных интересов, выраженных и формализованных требованиях к раскрытию данных;
- ограничение на раскрытие данных, которые могут нанести ущерб законным интересам заказчиков и (или) честной конкуренции участников закупок – в том числе соблюдение сроков, ранее которых та или иная информация не должна становиться общедоступной.

Основным инструментом реализации принципа прозрачности закупочных процедур компаний с государственным участием является опубликование правил регулирования закупочной деятельности, процессов, способов осуществления закупок и результатов закупочной деятельности в открытом доступе.

Принцип прозрачности дополняется принципом полноты и достаточности раскрытия информации, который может обеспечиваться путем обеспечения доступа к следующим типам информации:

1. документы, регламентирующие закупочную деятельность (включая вносимые в них изменения), устанавливающие в том числе:
 - правила выбора способа проводимой закупки;
 - особенности проведения каждой конкретной закупки;
 - правила принятия заявок от потенциальных участников закупки;

- правила проведения оценки заявок;
- правила принятия решений о выборе победителя закупки;
- 2. планы закупок товаров, работ, услуг на планируемый период;
- 3. извещения и документации о закупке (включая изменения, вносимые в них), разъяснения документации о закупке;
- 4. сведения и порядок формирования начальной (максимальной) цены договора;
- 5. проекты договоров;
- 6. протоколы, составляемые в ходе проведения закупки;
- 7. сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных по результатам закупки;
- 8. иная информация, размещение которой предусмотрено действующим законодательством Российской Федерации.

Реализация принципа достаточности раскрытия информации должна учитывать режим конфиденциальной информации компаний с государственным участием и иметь четкую стандартизацию сведений, подлежащих раскрытию.

Не подлежит раскрытию:

- информация и сведения об осуществлении закупки товаров, работ, услуг, о заключении договоров, составляющих государственную или коммерческую тайну;
- сведения о закупках, которые не составляют государственную тайну, но не подлежат обязательному размещению в открытом доступе;
- иные основания, прямо установленные законодательством Российской Федерации.

Раскрытие стандартизированной информации выполняет функции повышения добросовестности руководителей и персонала компаний с государственным участием при осуществлении ими закупочной деятельности, способствует росту эффективности рынка, защищает потенциальных поставщиков компаний с государственным участием от необоснованного отстранения от осуществления уставной деятельности, стимулирует конкуренцию.

Избыточность в раскрытии информации недопустима, поскольку может являться причиной повышения цен на поставляемую продукцию вследствие роста затрат на обеспечение раскрытия информации, недобросовестного поведения участников закупки по исполнению своих обязательств перед компаниями с государственным участием, создания

дискриминационных условий для компаний с государственным участием при осуществлении ими деятельности на конкурентном рынке

3. Зарубежные подходы к раскрытию информации о закупках

Предварительный анализ международной практики показывает уникальность российской специфики установления требований к системам закупок акционерных обществ с государственным участием - система закупок таких компаний по своей логике должна быть гибридной между обычными коммерческими компаниями и государственными органами власти.

Зарубежные коммерческие компании практически никогда публично не раскрывают детальной информации о своих системах закупок, за исключением общих фраз об их эффективности, качестве и т.д.

Зарубежные государственные заказчики раскрывают информацию согласно требованиям и в тех пределах, которые устанавливаются соответствующими регламентирующими документами.

Так, подходы ОЭСР изложены в 2009 году в «Руководстве по борьбе со сговором на торгах при осуществлении государственных закупок» (Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement) и Рекомендациях Совета ОЭСР по совершенствованию соблюдения честности при государственных закупках, 2008 С(2008)105. Согласно указанным документам, рекомендуется закрытие информации, соискатели не должны знать точного числа и контакты других соискателей; не рекомендуется опубликование начальной (максимальной) цены, ее возможно использовать лишь в том случае, если она основана на тщательном анализе рынка, и должностные лица убеждены в ее достаточной конкурентности; требуется сохранять в тайне условия заявок всех фирм (в т.ч. не делается исключений и для заявки победителя); у заказчика должно быть право не заключать контракта с победителем торгов, только лишь на основании подозрений о недостаточной конкурентности результата. В противном случае, по мнению ОЭСР, излишняя открытость с высокой вероятностью приводит к фактам сговора.

Близкие нормы содержатся и в иных зарубежных документах, регламентирующих закупки и механизмы комплаенса.

Например, Директива Европейского парламента и Европейского Совета № 2004/17/ЕС от 31 марта 2004 года «О координации процедур закупок субъектами, осуществляющими деятельность в водном, энергетическом, транспортном и почтовом секторах» базируется на выборе победителей на основе объективных критериев, обеспечивающих

соблюдение принципов прозрачности, недискриминации и равного обращения и гарантирующих оценку заявок в условиях действительной конкуренции (п.55 преамбулы), при этом такие объективные правила и критерии не обязательно подразумевают определение их веса (п.50 преамбулы). При получении заявок от поставщиков заказчик не должен раскрывать информацию, обозначенную ими как конфиденциальная информация - такая информация включает в себя, в частности, технические секреты либо коммерческую тайну и конфиденциальные аспекты заявок (ст.13, 43). Заказчик должен предварительно уведомлять о планах закупок и действующей системе квалификации – когда ожидаемая стоимость закупок превысит 750 000 евро (ст.41). Есть и ряд иных оснований для сокрытия информации заказчиком, в т.ч. когда распространение подобной информации помешает применению закона или иным образом будет противоречить общественным интересам, или нанесет ущерб законным коммерческим интересам определенного субъекта хозяйственной деятельности, государственного или частного, включая интересы субъекта хозяйственной деятельности, которому предоставлен подряд, или может навредить справедливой конкуренции между субъектами хозяйственной деятельности (ст.49).

Типовой закон о публичных закупках, принятый 01.07.2011 Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) также разделяет идеологию разумного баланса открытости и конфиденциальности. Например, любые обсуждения, сообщения, переговоры между заказчиком и участником носят конфиденциальный характер и раскрываются только по требованию суда, а заявки рассматриваются таким образом, чтобы не допустить раскрытия их содержания конкурирующим поставщикам (ст.24); составляемый подробный отчет о закупке раскрывается поставщикам только частично, причем в значительной степени – уже после выбора победителя (ст.25).

4. Вариативность системы раскрытия информации

Предполагает возможность разделения блоков информации и степени открытия доступа к ним в зависимости от субъекта, получающего информацию.

Степень раскрытия информации может быть различной в зависимости от того, кто является потребителем раскрываемой информации:

- общество;
- руководство и собственники;
- контролирующие органы.

Так, для контролирующих органов раскрытие информации должно быть доступно в полном объеме по любому из элементов системы закупок. Раскрытие может осуществляться как через информационные системы, так и путем ответов на четкие запросы со стороны контролирующего органа.

Для руководства и собственников информация раскрывается в полном объеме, в форме периодических (ежемесячных, ежеквартальных) отчетов и докладов, либо, существенно предпочтительней, в автоматизированных электронных системах отчетности в порядке, установленном внутренними регламентирующими документами компании.

Для общественности должна быть предоставлена информация в степени, достаточной для качественного общественного контроля, но при этом ограничиваться разумной степенью детализации и затрачиваемых на это финансовых и трудовых затрат (например, для общественности очевидно нет необходимости подробно раскрывать информацию по каждому небольшому платежу с корпоративной кредитной карты или по каждому возмещению трансфера при нахождении в сотрудника командировке).

5. Текущее состояние к раскрытию информации в закупках в России

В настоящий момент нормами действующего законодательства, прежде всего, Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в отношении закупочных процедур компаний с государственным участием (совокупная доля государства в лице РФ, субъекта или муниципального образования более 50%), а также ряда других заказчиков, предусмотрено детальное раскрытие на едином официальном сайте zakupki.gov.ru информации о проводимых процедурах и системах закупок в целом:

- публикация положения о закупке;
- публикация планов закупок;
- публикация извещений о закупках, закупочных документаций, вносимых изменений;
- публикация протоколов и иная информация.

Изменениями, внесенными Федеральным законом от 28.12.2013 № 396-ФЗ, субъектам 223-ФЗ начиная с 2015 года предписано раскрывать информацию о своих договорах, в рамках единой информационной системы реестра договоров.

Кроме того, большинство крупнейших заказчиков с государственным участием дублируют указанную информацию и на своем сайте. Ряд компаний также дополнительно проводят открытые периодические

публичные мероприятия с презентацией доклада на тему «Результаты закупочной деятельности за определенный период».

При этом, с одной стороны, за счет раскрытия любых закупок - нарушается конфиденциальность коммерческой тайны. С другой стороны, определенная информация не находит своего отражения на указанном сайте: например, агрегированные данные о штрафах, предписаниях, результатах их исполнения, судебных спорах – подобные базы данных, доступные для анализа, целесообразно было бы создавать на специализированных профильных ресурсах, с отсылкой на них с zakupki.gov.ru. Размещаемая на zakupki.gov.ru госкомпаниями информация о вне-конкурентных закупках (у единственного поставщика) не суммируется функционалом сайта в обобщенный по всем заказчикам формат, с указанием цены и количества закупаемой таким образом продукции – что могло бы показать бизнесу объемы спроса и стимулировать к развитию соответствующего производства.

Также следует учитывать, что компании с государственным участием по своей структуре неоднородны, различаются по целому ряду параметров:

- по организационно-правовой форме (ОАО, ООО, государственная компания, государственная корпорация и др.);
- по доле участия государства (от 50 до 100%);
- по структуре капитала собственников (государственные могут быть федеральными и региональными (уровень субъекта Российской Федерации); помимо того имеются компании с муниципальным участием).

В этом контексте механизмы раскрытия информации могут быть разными. Например, для АО (работающих на конкурентном рынке и в качестве основной цели имеющих повышение прибыли) можно было бы требовать меньшего объема раскрываемой информации, чем для государственных компаний, государственных корпораций. Такой подход мог бы как поддерживать развитие добросовестной конкуренции, так и служить одним из факторов, стимулирующим акционирование ФГУПов и МУПов. В настоящее время подобных стимулов не реализовано.

Сопоставляя текущую ситуацию в России и в международных документах, можно видеть, что по крайней мере по части направлений раскрытость информации в закупках российских госкомпаний избыточна и противоречит требованиям ОЭСР, изложенным в 2009 году в «Руководстве по борьбе со сговором на торгах при осуществлении государственных закупок» (Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement).

6. Учет недобросовестности действий поставщика

В настоящее время в реестр недобросовестных поставщиков заказчик обязан предоставлять информацию о компаниях, уклоняющихся от заключения договора, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров - независимо от их опыта и срока действия на рынке.

В результате долгосрочные негативные последствия в виде невозможности участия в закупочных процедурах, и тем самым сужения конкуренции на рынке, применяются ко всем компаниям одинаково: и для «однодневки» с единственным сорванным контрактом, и для компании с сотнями успешно выполненных проектов и лишь одним сбоем.

Тем самым стимулируется фактически работа поставщиков по принципу «однодневки», что негативно отражается и на результатах деятельности субъектов 223-ФЗ.

Целесообразно сегментировать компании по последствиям нарушений, при их внесении в реестр недобросовестных.

7. Предложения по совершенствованию методов раскрытия информации

7.1. Реализация действующего законодательства

Во исполнение норм Федерального закона от 28.12.2013 № 396-ФЗ о введении единой информационной системы реестра договоров, предлагается в порядке ведения указанного реестра предусмотреть обобщения и аналитики государственным органом, ответственным за ведение такого реестра договоров в разрезе цен, проектов, номенклатуры и т.д. - что могло бы показать бизнесу объемы спроса и стимулировать к развитию соответствующего производства.

При определении порядка ведения реестра такая аналитика позволит государственным органам учесть как возможный позитивный эффект, так и связанные с раскрытием информации риски, включая ослабление позиции организации на конкурентном рынке, в том числе на международном и усовершенствовать законодательство.

7.2. Интегрированный обмен данными

Для уменьшения рисков получения недостоверной информации от компаний, выдающих себя за субъектов малого предпринимательства или предоставляющих иные недостоверные данные, в реестрах ФНС целесообразно предусмотреть возможность автоматической проверки

компания на предмет отнесения к субъектам МСП, предоставления данных о балансе и др. С тем, чтобы поставщик предоставлял свой ИНН, на основании которого по автоматизированному запросу от заказчика ФНС давала исчерпывающую информацию о принадлежности к МСП, балансе, задолженности и др.

Аналогичный механизм целесообразно ввести для проверки наличия в реестре недобросовестных поставщиков.

7.3. Комплексное раскрытие информации о контроле и обжаловании

Представляется целесообразным ведение информационных систем на федеральном уровне с агрегированными данными о штрафах, предписаниях, судебных спорах компаний с госучастием и их поставщиков. Данная информация должна отражаться с учетом мероприятий, осуществленных заказчиками и поставщиками, в частности оплата штрафов, исполнение предписаний и пр.

Ведение подобных баз позволило бы выявлять рейтинги наилучших и наихудших заказчиков и иных связанных с контролем субъектов – например, заказчиков с максимальным количеством неисполненных предписаний; контролирующие органы, у которых максимальное количество предписаний оспорено в судебном порядке и т.д.

7.4. Мониторинг общественного контроля и раскрытия информации

Представляется целесообразным организовывать при поддержке профильных (по отношению к компаниям) ФОИВ ежегодные публичные доклады о состоянии организации закупок в соответствующих компаниях (возможные варианты – оказывать содействие информационным мероприятиям в отношении закупок заказчиков, проводимым общественными организациями или самими заказчиками).

Минэкономки России ежегодно предоставлять результаты мониторинга работы официального сайта. Организовать публичное обсуждение результатов мониторинга.

Минэкономки России ежегодно организовывать совещания руководителей совещательных органов заказчиков, отвечающих за общественный аудит эффективности проводимых закупок и созданных в целях реализации мероприятий Дорожной карты «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием» (утв. Распоряжением Правительства РФ 867р от 29.05.2013).

Нормотворческие инициативы, направленные на расширение перечня раскрываемой информации, должны обязательно проходить оценку регулирующего воздействия.