Государственные закупки в сфере информатизации и программы информатизации. Новации законодательства

Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 1.02.2017

Алгоритм проведения процедур государственных закупок товаров (работ, услуг) в такой специфической сфере как информатизация в значительной мере отличается от общеустановленного порядка проведения государственных закупок, определенного Законом Республики Беларусь от от 13 июля 2012 года "О государственных закупках товаров (работ, услуг)" (далее - Закон о государственных закупках), этот порядок имеет ряд изъятий и ограничений, поскольку основанием для проведения государственных закупок согласно подп. 1.2 п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 22.12.2014 N 612 "Об осуществлении государственных закупок в сферах информатизации, информационно-коммуникационных технологий и телекоммуникаций" (далее - Указ N 612) являются государственные программы информатизации и их подпрограммы.

Поэтому к мероприятиям, проводимым в сфере информатизации, в том числе к государственным закупкам, предъявляются особые требования.
В частности, Указом Президента Республики Беларусь от 02.12.2013 N 531 "О некоторых вопросах информатизации" (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 27.12.2016 № 493 "Об изменении Указа Президента Республики Беларусь") (далее - Указ N 531) установлено, что:

- согласно абзацу пятому пункта 2 все государственные органы и организации <1> должны согласовать государственные программы информатизации с помощником Президента Республики Беларусь - начальником главного идеологического управления Администрации Президента Республики Беларусь, на которого возложена функция обеспечения проведения единой государственной политики в сферах информатизации, информационно-коммуникационных технологий, телекоммуникаций и высоких технологий;

<1> В сфере информатизации согласно пункту 1 Указа N 531 под государственными органами и организациями понимаются государственные органы, в том числе республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь, государственные юридические лица, а также хозяйственные общества, в отношении которых Республика Беларусь либо административно-территориальная единица, обладая акциями (долями в уставных фондах), может определять решения, принимаемые этими хозяйственными обществами

- в соответствии с абзацем пятым пункта 7 не допускается финансирование государственными органами и организациями мероприятий в сфере информатизации, не согласованных с помощником Президента Республики Беларусь - начальником главного идеологического управления Администрации Президента Республики Беларусь и Министерством связи и информатизации Республики Беларусь.

Таким образом, для того, чтобы государственная закупка в сфере информатизации была проведена заказчиком (государственным органом либо организацией) в полном соответствии с нормами действующего законодательства, прежде всего, необходимо надлежащим образом сформировать программу информатизации.
Вместе с тем, в 2016 году подходы к формированию программ информатизации коренным образом изменились. Об этом свидетельствует принятие в 2016 году сразу девяти нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в данной сфере.

Справочно:
До марта 2016 года программы информатизации разрабатывались в соответствии с Положением о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31.03.2009 N 404 "Об утверждении Положения о порядке формирования, финансирования и контроля за выполнением государственных, региональных и отраслевых программ и признании утратившими силу отдельных постановлений Совета Министров Республики Беларусь" (далее - Положение N 404), однако названное Положение утратило силу в связи с принятием постановления Совета Министров Республики Беларусь от 29.02.2016 N 167 "О некоторых мерах по формированию, финансированию, выполнению государственных программ и оценке их эффективности" (далее - постановление N 167).
Положением N 404 был определен порядок формирования как государственных, так в равной мере и отраслевых и региональных программ.
В связи с этим в соответствии с ранее действующим законодательством основанием для государственных закупок являлись государственные, отраслевые и региональные программы информатизации. Данное положение в прежней редакции было предусмотрено абзацем вторым пункта 7 Указа N 531 и подпунктом 1.2 пупнкта 1 Указа N 612.

Рассмотрим подробнее произошедшие изменения.
1. Одно из основных новшеств - в настоящее время основанием государственных закупок в сфере информатизации являются государственные программы.
Это обусловлено тем, что в связи с вступлением в силу Закона Республики Беларусь от 30.12.2015 N 342-З "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Беларусь" финансирование отраслевых и региональных программ за счет средств республиканского бюджета исключается.

Подпунктом 1.4 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 23.03.2016 N 106 "О государственных программах и оказании государственной финансовой поддержки" (далее - Указ N 106) предусмотрено, что объемы финансирования, в пределах которых осуществляются формирование и выполнение государственных программ <2>, устанавливаются в соответствии со среднесрочной финансовой программой, разработанной в рамках бюджетного законодательства.

<2> Под государственной программой в соответствии с подстрочным примечанием <> к подп. 1.1 п. 1 Указа N 106 понимается документ планирования на республиканском или региональном уровне, обеспечивающий достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития, содержащий цели, задачи, комплекс мероприятий со сроками их осуществления, исполнителями и источниками финансирования.*

Указом N 106 также внесены соответствующие изменения в Указ N 531 и Указ N 612. В соответствии с данными изменениями (подп. 3.6, 3.7 п. 3 Указа N 106) государственные закупки в сфере информатизации осуществляются на основании государственных программ информатизации и их подпрограмм. Отраслевые и региональные программы исключаются.

Также было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19.09.2016 N 737 "О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. N 106". Данным постановлением внесены изменения в различные постановления Совета Министров Республики Беларусь, в частности, в отношении исключения отраслевых и региональных программ из вопросов согласования государственными органами.
Согласно п. 6 Указа N 106 областным исполнительным комитетам предписано приостановить формирование региональных программ, которые были разработаны в соответствии с Положением N 404, и в четырехмесячный срок провести инвентаризацию утвержденных региональных программ для включения их положений с учетом результатов инвентаризации и обоснованной необходимости в государственные программы в соответствии с перечнем государственных программ.

Также важнейшим документом, регламентирующим процесс формирования программ информатизации, является Указ Президента Республики Беларусь от 25.07.2016 N 289 "О порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ" (далее - Указ N 289).

Указом N 289 утверждено Положение о порядке формирования, финансирования, выполнения и оценки эффективности реализации государственных программ (далее - Положение N 289) и установлено, что отраслевые и (или) межотраслевые программы могут формироваться государственными органами и организациями за счет средств, не предусматривающих финансирование из республиканского и (или) местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов и оказание государственной финансовой поддержки.

Положением N 289 в отношении государственных программ определены:
1. функции ответственного заказчика <3> и заказчиков программы (глава 2),
2. установлен порядок формирования программ, включая:

<3> Согласно абзацу девятому пункта 3 Положения N 289 ответственный заказчик - один из заказчиков, являющийся государственным органом, подчиненным (подотчетным) Президенту Республики Беларусь или Совету Министров Республики Беларусь, определенный в перечне государственных программ, утверждаемом Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь (далее - перечень программ), осуществляющий координацию деятельности заказчиков по выполнению программы и достижению цели (целей) программы;

2.1. сроки начала разработки программы, срок реализации программы (п. 7);
2.2. способы установления значений целевых показателей по задачам и сводным целевым показателям программы на основе расчета (п. 12);
2.3. порядок согласования проекта программы, получения заключения о согласовании, либо отказе в согласовании, утверждения программы (п.п. 13-16). При этом государственные программы подлежат обязательному согласованию с Министерством связи и информатизации Республики Беларусь, если они содержат мероприятия в сфере информатизации (о понятии мероприятия в сфере информатизации ниже);
3. источники финансирования и порядок реализации программы - п. 17 установлено, что источниками финансирования могут быть:
3.1 бюджетные средства в соответствии с законодательными актами;
3.2 средства бюджетов государственных внебюджетных фондов в соответствии с законодательными актами;
3.3 государственная финансовая поддержка в виде возмещения расходов;
3.4 собственные средства заказчиков (средства, остающиеся в их распоряжении в соответствии с законодательством), средства от приносящей доходы деятельности

исполнителей мероприятий - бюджетных организаций, подчиненных (входящих в состав, систему) заказчику, и собственные средства исполнителей мероприятий, не являющихся бюджетными организациями;
3.5 государственная финансовая поддержка в виде кредитов;
3.6 кредиты банков Республики Беларусь и Банка развития, а также кредитных организаций иностранных государств;
3.7 иные источники (в том числе средства, получаемые в виде международной технической и иностранной безвозмездной помощи, безвозмездная (спонсорская) помощь, пожертвования).

В отношении порядка реализации государственных программ информатизации установлено, что исполнителями мероприятий определяются субъекты хозяйствования по результатам конкурсов, проводимых заказчиками, в порядке, определяемом ответственным заказчиком. Реализация мероприятий такими исполнителями осуществляется на основании соответствующих договоров, заключенных с заказчиками.
Необходимо отметить, что в соответствии с п. 18 Положения N 289 установлен особый порядок выбора исполнителя мероприятия программы, который в дальнейшем будет проводить государственные закупки товаров (работ, услуг) в целях реализации мероприятий. А также ч. 4 п. 18 Положения N 289 определены условия, при которых заказчики без проведения конкурса, в том числе повторного, вправе определить исполнителей мероприятий.
Организации или индивидуальные предприниматели, выполняющие мероприятия в рамках проектов государственно-частного партнерства, определяются в соответствии с законодательством о государственно-частном партнерстве.
Кроме того Положением N 289 определен также порядок оценки эффективности реализации программы.

Так, на этапе подготовки проекта программы осуществляется прогноз эффективности программы. В ходе реализации программы и по результатам ее реализации проводится оценка эффективности ее реализации.
При оценке эффективности реализации программы определяется влияние результатов каждой подпрограммы на достижение цели (целей) программы.
В соответствии с п. 30 Положения N 289 Министерство экономики Республики Беларусь ежегодно до 1 мая года, следующего за отчетным, формирует и представляет для рассмотрения Президиумом Совета Министров Республики Беларусь сводный годовой отчет о реализации программ (подпрограмм), включая оценку эффективности их реализации за год с анализом достижения их цели (целей) и задач, целевых показателей и сводных целевых показателей.
По результатам рассмотрения Президиумом Совета Министров Республики Беларусь Совет Министров Республики Беларусь обобщает полученные сведения и ежегодно до 1 июля информирует о результатах реализации программ Президента Республики Беларусь.

В отношении программ информатизации п. 8 Положения N 289 установлено, что они формируются в соответствии с перечнем мероприятий в сфере информатизации, утверждаемым Министерством связи и информатизации Республики Беларусь по согласованию с помощником Президента Республики Беларусь - начальником главного идеологического управления Администрации Президента Республики Беларусь.
Согласно пункту 21 Положения N 289 для обеспечения реализации программ, предусматривающих финансирование за счет средств местных бюджетов, местные исполнительные и распорядительные органы областного и базового территориального уровня могут формировать региональные программы, утверждаемые соответствующими местными Советами депутатов.

Отметим, что в соответствии с пунктом 11 Положения N 289 требования к структуре

программы определяются Министерством экономики Республики Беларусь.

В целях реализации данного положения постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 19.08.2016 N 51 утверждена Инструкция о требованиях к структуре государственной программы и содержанию отчетов о результатах реализации государственной программы. Частью второй пункта 3 названной Инструкции определены главы, которые должна содержать государственная программа.

2**. Нововведением также является то условие, что государственные программы формируются на основании перечня государственных программ на 2016 - 2020 годы (далее - перечень программ), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.02.2016 N 148.**

Перечень программ содержит 20 государственных программ и их подпрограмм.

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016 -2020 годы утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28.03.2016 N 235 (далее - Государственная программа развития информационного общества) в целях обеспечения развития в Республике Беларусь информационно-коммуникационных технологий и их эффективного применения во всех сферах и отраслях.
Государственная программа развития информационного общества предусматривает выполнение работ на базе современной информационно-коммуникационной инфраструктуры, направленных на оказание государственных услуг и осуществление административных процедур в электронном виде, повышение их доступности, а также стимулирование экспорта услуг в сфере информационно коммуникационных технологий (далее - ИКТ), внутреннего спроса реального сектора экономики, сферы услуг, социальной сферы, сферы государственного управления на качественные ИТ-услуги.

Частью третьей главы 2 Государственной программы развития информационного общества установлено, что разрабатываемые государственные информационные системы подлежат обязательной интеграции с общегосударственной автоматизированной информационной системой (ОАИС) в целях оказания электронных услуг. Межведомственное взаимодействие при функционировании государственных информационных систем должно осуществляться с использованием инфраструктуры межведомственных информационных систем, перечень межведомственных информационных систем приведен в приложении к Указу Президента Республики Беларусь от 08.11.2011 N 515 "О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь".

Частью второй главы 2 Государственной программы развития информационного общества определены подпрограммы, содержащие системообразующие мероприятия национального масштаба в сфере ИКТ.
Государственной программой развития информационного общества утверждены конкретные мероприятия в сфере информатизации и их заказчики. Для реализации данных мероприятий необходимо проведение государственных закупок соответствующих товаров (работ, услуг).

3. Еще одним новшеством законодательства является конкретизация мероприятий в сфере информатизации и значительное изменение подходов к их определению.

Перечень мероприятий в сфере информатизации установлен постановлением Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 13.05.2016 N 5 "О перечне мероприятий в сфере информатизации", вступившим в силу 29.05.2016 (далее - перечень).

Основным отличием перечня от ранее действовавших редакций является сокращение круга мероприятий, подлежащих реализации в рамках программ информатизации за счет изменения требований к пороговому значению ориентировочной стоимости годовой потребности государственной закупки и определению порогового значения по объему финансирования программы.

На данный момент мероприятиями в сфере информатизации являются:
п. 1 перечня – мероприятия по разработке информационных систем и информационных ресурсов, которые позволяют создать новый технологический бизнес-процесс, обеспечивают появление новых знаний и носят общенациональный либо отраслевой системообразующий характер (создание таких ресурсов влечет включение мероприятия в программу информатизации независимо от стоимости закупки);
п. 2 перечня – мероприятия по разработке и внедрению в деятельность государственных органов и организаций информационных ресурсов, сетей, систем, их модернизации (внесению конструктивных изменений в программные и (или) программно-технические средства) и (или) интеграцию с иными информационными ресурсами, системами и сетями, имеющие объем финансирования за весь срок их реализации более 30 тысяч базовых величин,
п. 3 перечня – мероприятия по приобретению программного обеспечения, комплексов программно-технических средств, прав на объекты интеллектуальной собственности, телекоммуникационного и компьютерного оборудования, ориентировочная стоимость годовой потребности закупки которых составляет более 30 тысяч базовых величин.
В случае включения мероприятия в программу информатизации заказчики должны проводить процедуры государственных закупок товаров (работ, услуг) с учетом изъятий и ограничений, предусмотренных Указом N 612.
Согласно абз. 3 подп. 1.3 п. 1 Указа N 612 если процедура государственной закупки проводится для реализации мероприятий программ информатизации, то она проводится заказчиком не самостоятельно, а через Департамент информатизации Министерства связи и информатизации, который выступает единым организатором процедур таких государственных закупок.
Пункт 2 и п. 3 Перечня содержат исключения из общего правила. Это мероприятия, которые, по сути, содержат вопросы информатизации, но вне зависимости от суммы и источника финансирования не подлежат включению в программы информатизации.

Исключения введены в Перечень для того, чтобы программы информатизации формировались заказчиками на основе наиболее глобальных мероприятий. Принимая во внимание исключения, заказчики могут не включать в них малозначительные мероприятия и мероприятия, связанные с обеспечением повседневной основной деятельности организации, а также мероприятия по ремонту оборудования, обслуживанию, аренде, сопровождению, актуализации информационных ресурсов независимо от стоимости закупки.

Принятие заказчиком решения о не включении мероприятия в сфере информатизации в программу имеет важные правовые последствия, так как действие Указа N 612 на такие государственные закупки не распространяется и они проводятся заказчиком самостоятельно.

Обращаем внимание, что здесь важно разграничить факт проведения закупки и факт включения мероприятия в программу. При пороговых значениях, указанных в Перечне включение в программу мероприятия обязательно независимо от источника финансирования, так как в соответствии с абз. вторым п. 7 Указа № 531 государственные органы и организации осуществляют мероприятия в сфере информатизации только на основании программ.
И в заключение.

Действие Указа N 106 и Указа N 289 не распространяется, в частности, на порядок разработки,

финансирования и выполнения научно-технических программ, государственных программ научных исследований.
Это обусловлено тем, что для таких программ законодательством определен особый порядок формирования и реализации, проведения государственной научной и научно-технической экспертизы их заданий.

Нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность в этой сфере, в частности, являются:
Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 года «Об основах государственной научно-технической политики»;
Закон Республики Беларусь от 5 мая 1999 года «О научно-технической информации»;
постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 августа 2005 г. № 961 «Об утверждении Положения о порядке разработки и выполнения научно-технических программ и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь и их отдельных положений»;
постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 августа 2010 г. № 1196 «О некоторых вопросах регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности».

Материал подготовлен: А.В.Гончаров,
начальник отдела контроля, делопроизводства
и материально-технического обеспечения
Министерства связи и информатизации Республики

Source URL: *https://www.xn--b1akbcqh2a7i.xn--90ais/node/1621*