УДК 339.186

Гриднева Юлия Владимировна – аспирант кафедры гражданского, предпринимательского и транспортного права Дальневосточного государственного университета путей сообщения (г. Хабаровск). *E-mail: yulya.julia.yuliya@mail.ru*

Ю. В. Гриднева
Yu. V. Gridneva

Зарубежный опыт в регулировании закупочной деятельности

В статье исследуются вопросы эффективности системы закупок в России и за рубежом. В роли объектов исследования выступают система закупок, механизмы и принципы ее функционирования. Статья определяет сравнения процедур закупок и раскрывает особенности закупочных процедур в зарубежных странах. Основной целью в области закупочной деятельности является своевременное, эффективное и прозрачное обеспечение потребностей необходимыми товарно-материальными ценностями, оборудованием, работами и услугами соответствующего качества в необходимом количестве и на максимально выгодных условиях. Автор делает выводы, что качественное планирование госзаказа и заказов корпораций существенно повысит их эффективность, позволит выстроить систему обеспечения органов власти и корпораций востребованными товарами и услугами, а также систему последующего контроля над расходованием бюджетных средств и средств иных участников закупочной деятельности.

ОТОЗВАНА/RETRACTED

Foreign experience in the regulation of procurement activities

In this article the questions of the procurement system effectiveness in Russia and abroad are researched. As the object of research the procurement system, mechanisms and the principles of its functioning acts. The Article determines comparisons of the procedures of purchases and unveils features of procurement procedures in the foreign countries. A main objective in the field of purchasing activity is timely, effective and transparent ensuring the requirements with the necessary inventory items, equipment, works and services of the corresponding quality in a necessary quantity and on the most advantageous conditions. The author draws conclusions that the high-quality planning of the state order and the orders of corporations will significantly increase its efficiency, will allow build a system of providing the authorities and corporations with the demanded goods and services, and also a system of the subsequent control of an expenditure of the budgetary funds and means of the other participants of purchasing activity.

Ключевые слова: *федеральная контрактная система, размещение государственного заказа, планирование, конкуренция, эффективность.*

Keywords: *federal contract system, placement of the state order, planning, competition, efficiency.*

Реформирование системы госзакупок и корпоративных закупок пробуждает интерес к изучению зарубежного опыта в управлении размещением госзаказа и закупок корпораций.

Основной целью в области закупочной деятельности является своевременное, эффективное и прозрачное обеспечение потребностей необходимыми товарно-материальными ценностями, оборудованием, работами и услугами соответствующего качества в необходимом количестве и на максимально выгодных условиях.

Существуют два закона, регламентирующие закупочную деятельность различных государственных компаний, монополий и других организаций в Российской Федерации, это Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ) и Федеральный закон от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ).

ОТОЗВАНА/RETRACTED

Многие исследователи и специалисты спорят по необходимости и целесообразности использования в России практик зарубежных стран. По высказываниям специалистов, в этом нет слепого копирования, мы лишь смотрим на этот опыт и пытаемся понять, насколько он переложим на наши российские реалии [7].

В США система размещения государственного заказа на поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд – Федеральная контрактная система – используется уже 90 лет. Федеральная контрактная система США регулируется федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR – Federal Acquisitions Regulations). Данные правила содержат около 4300 тыс. норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа [7].

Наиболее интересным представляется использование в практике США процедуры планирования государственного заказа. Именно данная практика отсутствовала в нашей отечественной системе и предусматривается в новом законе о контрактной системе в РФ. Система планирования в ФКС США включает два этапа: прогноз закупок и составление индивидуального плана закупки. Данные документы готовит каждый государственный заказчик в США. Прогноз закупок представляет собой план-график размещения госзаказа. Аналогичные планы-графики сегодня составляют государственные заказчики некоторых федеральных органов исполнительной власти, а также на уровне некоторых регионов. Основная задача такого прогноза – составить и раскрыть агрегированную информацию об объеме планируемых госзакупок в органах власти.

Планы закупок – инструмент, который применяется уже некоторое время в российской практике, но еще многое предстоит сделать в этой области, чтобы сделать его эффективным. В Соединенных Штатах по каждому госзаказу готовится детальный план его реализации. Таким образом, американская практика индивидуального планирования моделирует каждую будущую закупку по этапам – от момента возникновения потребности в товарах, работах или услугах до момента реализации контракта и приемки поставленных товаров, работ и услуг [7].

Для аккумуляции информации о планировании госзакупок в США используются многоуровневые электронные таблицы, доступные сторонним наблюдателям. Данная информационная система позволяет отслеживать планы государственных закупок еще до осуществления торгов. В информационной системе доступна информация по каждой закупке в разрезе органов государственной власти США, ценового диапазона, формы контракта и его реализации, имеются также данные об ответственном лице за каждый контракт. В российской практике размещения государственного заказа планируется добиться такого же уровня прозрачности посредством внедрения системы планирования заказа и размещения информации о государственном заказе в единой информационной системе.

ОТОЗВАНА/RETRACTED

Еще одной характеристикой Федеральной контрактной системы США, весьма интересной для России, является разветвленная организационно-функциональная структура с единым центром – Офисом государственного заказа США. Данный центральный орган координирует работу Федеральной контрактной системы.

Офис государственного заказа США учрежден в 1974 г. и является структурным подразделением Административно-бюджетного управления США, в его полномочия входит осуществление функций по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа. Такая централизация способствует ужесточению контроля над процедурами размещения госзаказа [7].

Учитывая важность процедуры планирования в системе управления государственными закупками, к квалификации чиновников, планирующих госзаказ, предъявляются высокие требования. В государственном аппарате должны работать профессионалы, которые отвечают за то, как наиболее эффективно выполнить задачи, стоящие перед обществом и государством.

Именно отсутствие на данный момент достаточного количества высококвалифицированных кадров в области размещения государственного заказа является, на наш взгляд, основным тормозом в реализации системы планирования размещения госзаказа в РФ.

По аналогии с опытом работы Федеральной контрактной системы США в России, в соответствии с новым законодательством, при внедрении процедуры планирования государственного заказа преследуется цель построения детального процесса формирования каждой закупки исходя из потребностей государственного заказчика в определенных товарах и услугах, необходимых

ему для предоставления государственных услуг населению в заданном количестве и качестве [7].

Качественное планирование госзаказа существенно повысит его эффективность, позволит выстроить систему обеспечения органов власти востребованными товарами и услугами, а также систему последующего контроля расходования бюджетных средств.

Кроме повышения эффективности расходования бюджетных средств, формирование государственных заказов на основе планирования поможет государственным заказчикам более тщательно обосновывать рациональность своих закупок, контролировать их своевременность, снижать риски не поставок товаров, невыполнения работ, неоказания услуг.

Если рассматривать способы и правила проведения закупок по проектам Всемирного банка, то весьма примечательным является опыт использования различных критериев при закупках товаров или услуг.

Основной критерий выбора победителя при закупках товаров и работ по проектам Всемирного банка – цена с необходимым выполнением всех технических требований. В отличие от закупок товаров и работ главным критерием при закупке услуг является не цена, а качество. К сожалению, принцип отбора поставщиков по качеству так и не нашел места в российском законодательстве по размещению государственного заказа, что является фактором, существенно снижающим эффективность госзакупок [7].

По мнению многих российских экспертов, наиболее интересным опытом в области контроля над размещением госзаказа среди европейских стран обладает Германия.

ФРГ как член Европейского союза обязана исполнять европейское законодательство о госзакупках. Требования Евросоюза, касающиеся создания конкурентной среды и недопустимости дискриминации, органично вписываются в законодательство Германии.

OTOZBAHA RETRACTED

Именно европейское законодательство, регулирующее государственные закупки, заимствовало из законодательства ФРГ раздел закона о недопустимости ограничения конкуренции (антимонопольное законодательство), что соответствует основным требованиям проекта европейской Конституции, где удовлетворение государственных нужд рассматривается как принцип действия рыночной экономики [7].

Отвечая требованиям Европейского союза, система контроля процедуры госзакупок, действующая в Германии, имеет свои специфические черты. Система контроля госзакупок в ФРГ состоит из двух уровней:

- апелляционной инстанции – в форме независимого учреждения;
- судебной инстанции – в форме судебного органа [7].

Возможность оспаривать итоги размещения государственного заказа в суде стала в ФРГ успешным нововведением. Решения, принимаемые обеими инстанциями контроля системы госзакупок, публикуются и служат дальнейшему развитию прозрачности госзакупок.

Поскольку законом устанавливается ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия заказчика, отмена решения о размещении госзаказа не приводит к задержке расходования бюджетных средств и приобретения товаров для государственных нужд.

По итогам торгов контракт заключается с наиболее экономически выгодным участником. При этом, под экономической выгодой в Германии понимается вовсе не снижение цены в результате проведения торгов и не приобретение самых дешевых товаров, работ и услуг. Экономической выгодой считается приобретение качественных товаров по доступной цене. Такое сочетание может обеспечить опытный, свободный в финансовом плане и надежный поставщик. Но в момент подачи заявки все поставщики равны, в соответствии с принципом открытой конкуренции.

Одним из механизмов обеспечения контроля над размещением государственного заказа в ФРГ является деятельность общественной организации экспертов и ученых «Форум госзаказа». В ходе деятельности данной общественной организации происходит обмен мнениями, формируется отношение к новым явлениям в сфере госзакупок внутри страны и за рубежом. Решения работы форума и мнения экспертов доводятся до правительства. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок – Public Procurement Award [7].

В Законе №**44-ФЗ** законодатели не стали ограничиваться только рекомендациями общественной организации для правительства.

Законом №**44-ФЗ** предусматривается проведение общественного контроля над размещением государственного заказа. Общественный контроль призван выполнять следующие функции:

- подготовку предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о федеральной контрактной системе;

- осуществление запросов о предоставлении информации о закупках и ходе исполнения контрактов;

- осуществление независимого общественного мониторинга и оценку хода закупок, в том числе оценку процедуры закупки и итогов исполнения контрактов на предмет их соответствия требованиям законодательства;

- обращение в соответствующие органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю и надзору над деятельностью заказчика, а также обращение в правоохранительные органы в случае наличия признаков преступления в деятельности заказчика;

- обращение в судебные органы с жалобами на неправомерные действия (бездействие) заказчика и другие функции.

Запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов, иные обращения, представленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, не должны игнорироваться и подлежат обязательному рассмотрению заказчиками.

Одним из первых опасений, высказанных экспертами, стала возможность усиления недобросовестной конкуренции и шантажа, поскольку положение

ОТОЗВАНА/RETRACTED

закона об общественных организациях дает возможность стороне, не участвующей в подписании контракта о госзакупках, приостановить и даже сорвать его выполнение.

Кроме того, запросов о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов может быть столько, что сотрудники, занимающиеся государственными закупками, увязнут в бумажной волоките. В новом законе о контрактной системе также не раскрыт вопрос о том, какая организация должна выполнять функции общественного контроля, и кто будет являться ее членами.

В настоящее время разработана модель построения будущей российской контрактной системы. Изменения, происходящие в российском законодательстве в сфере регулирования государственных закупок, во многом базируются на зарубежном опыте и исходят из необходимости повышения эффективности размещения государственного заказа на всех этапах процесса путем внедрения необходимых инструментов предконтрактной и постконтрактной работы [7].

Конструктивные предложения по отдельным элементам системы и их взаимосвязи между собой базируются на опыте зарубежных стран и современных принципах развития публичных закупок товаров, работ и услуг.

ОТОЗВАНА/RETRACTED

При использовании зарубежного опыта нельзя забывать о ряде проблем, связанных с этим. Среди таких проблем следует отметить заимствование отдельных элементов без взаимосвязи и взаимозависимости. Такая фрагментарность заимствования снижает эффективность всей системы государственных и корпоративных закупок, делает незаконченным отдельные положения законодательства, порождает несогласованность между элементами системы.

Таким образом, развивая отечественную систему государственных и корпоративных закупок, совершенствуя ее нормативно-правовое регулирование, целесообразно использовать накопленный отечественный и зарубежный опыт. При этом, необходимо тщательно анализировать последствия практического применения внедряемых методов, иначе не будет достигнута конечная цель управления государственными, корпоративными закупками – повышение эффективности и прозрачности размещения государственного заказа и заказа для нужд корпораций.

Литература и источники:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 09.03.2016) // Справочно-правовая система «Гарант» / НПП «Гарант-Сервис». – Послед. обновление : 26.03.2016.

2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015) //

Справочно-правовая система «Гарант» / НПП «Гарант-Сервис». – Послед. обновление : 26.03.2016.

3. Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26.08.2013 г. № 728 (ред. от 25.12.2014) // Справочно-правовая система «Гарант» / НПП «Гарант-Сервис». – Послед. обновление : 26.03.2016.

4. Об установлении запрета и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства : постановление Правительства РФ от 24.12.2013 г. № 1224 (ред. от 29.12.2015) // Справочно-правовая система «Гарант» / НПП «Гарант-Сервис». – Послед. обновление : 26.03.2016.

5. Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла : постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1087 (ред. от 29.12.2015) // Справочно-правовая система «Гарант» / НПП «Гарант-Сервис». – Послед. обновление : 26.03.2016.

6. О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок (вместе с Правилами функционирования единой информационной системы в сфере закупок) : постановление Правительства РФ от 27.12.2015 г. № 1414 // // Справочно-правовая система «Гарант» / НПП «Гарант-Сервис». – Послед. обновление : 26.03.2016.

7. Антонов, В. И. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике / В. И. Антонов // Современные проблемы науки и образования : электронный научный журнал. – 2013. – № 3 –.– Режим доступа: http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=9274.

8. Корытцев, М. А. Проблемы трансплантации и модификации экономических институтов в сфере государственных закупок современной России / М. А. Корытцев // Вопросы регулирования экономики. – 2014. – № 2. – С. 22 – 45.

9. Мельников, В. В. Эволюция механизма открытого конкурса при государственных закупках в постсоветской России / В. В. Мельников // Вопросы регулирования экономики. – 2015. – № 2. – С. 18 – 43.

10. Тормозова, Е. Д. Особенности нормативно-правового регулирования закупочной деятельности в современной России / Е. Д. Тормозова // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2014. – № 4. – С. 356 – 358.

ОТОЗВАНА RETRACTED