

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

Антонов В.И.¹, Киселева О.В.¹

¹ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет», Ульяновск, Россия (432001, г. Ульяновск, ул. Л. Толстого, д. 42), e-mail: eagov@ulsu.ru

В статье рассматривается зарубежный опыт регулирования системы размещения государственного заказа, а также возможность его использования в российской практике. Исходя из опыта регулирования государственных закупок таких стран, как США, ФРГ, представляется эффективным использование в РФ планирования, ведения единой информационной системы размещения государственного заказа, общественного контроля над размещением госзаказа. Данные инструменты предусмотрены в новом Федеральном законе № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Развивая отечественную систему государственных закупок, совершенствуя ее нормативно-правовое регулирование, целесообразно использовать накопленный отечественный и зарубежный опыт, однако при этом необходимо тщательно анализировать последствия практического применения внедряемых методов для достижения конечной цели управления государственными закупками - повышения эффективности и прозрачности размещения государственного заказа.

Ключевые слова: государственные закупки, государственный заказ, Федеральная контрактная система, зарубежный опыт размещения государственного заказа, планирование размещения государственного заказа, общественный контроль над размещением государственного заказа.

FOREIGN EXPERIENCE OF REGULATION OF PLACEMENT OF THE STATE ORDER AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN THE RUSSIAN PRACTICE

Antonov V.I.¹, Kiseleva O.V.¹

¹ *Ulyanovsk state University*

The article considers the foreign experience of regulation of the system of placement of the state order, as well as the possibility of its use in the Russian practice. Proceeding from the experience of regulation of public procurement in countries such as the USA, Germany, seems to be an effective use in the Russian Federation planning, management of a unified information system of placement of the state order, public control over the placement of the state order. These instruments are reflected in the new Federal law №44 of 05.04.2013г. «The contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for state and municipal needs». Developing the domestic system of public procurement, improving its legal regulation, it is advisable to use both domestic and foreign experience, however, you must carefully analyze the effects of the practical application of innovative methods to achieve the ultimate goal of management of state procurement - improving the efficiency and transparency of state order placement.

Keywords: public procurement, state order, the Federal contract system, foreign experience in placement of state orders, planning the placement of the state order, public control over the placement of the state order.

За восемь лет существования Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» претерпел множественные изменения и порождает необходимость внесения соответствующих корректировок в практике управления системой госзакупок. В связи с принятием нового закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» планируются серьезные изменения в порядке размещения госзаказа, что существенно повысит эффективность использования бюджетных средств и будет способствовать реализации антикоррупционной

политики. Реформирование системы госзакупок пробуждает интерес к изучению зарубежного опыта в управлении размещением госзаказа.

В настоящей статье предлагаем рассмотреть практику управления системой государственных закупок в зарубежных странах – в США и в ФРГ, выделяя наиболее важный опыт с точки зрения повышения эффективности размещения госзаказа.

Многие исследователи и специалисты спорят о 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 [3].

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 тысяч норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа [2, с. 54-70].

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 [1].

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 заказов и размещения информации о государственном заказе в единой информационной системе.

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 году 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 [5].

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. 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 непоставок 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. Основным 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.

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. 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 [1].

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

- апелляционная инстанция – в форме независимого учреждения;
- судебная инстанция – в форме судебного органа.

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.

В новом российском законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» законодатели не стали ограничиваться только рекомендациями общественной организации для правительства.

Новым законом РФ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривается проведение общественного контроля над размещением государственного заказа. Общественный контроль призван выполнять следующие функции:

- подготовка 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 оценки хода закупок, в том числе оценка 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 за 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 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. 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.

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 закупок, делает незаконченным отдельные положения законодательства, порождает несогласованность между элементами системы.

Таким образом, развивая отечественную систему государственных 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 закупками – повышение эффективности и прозрачности размещения государственного заказа.

Список литературы

1. Козак С. Госзакупки по-европейски: немецкая практика // Торгово-промышленные ведомости. – 2012. - 13 августа [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html> (дата обращения: 25.03.2012).
2. Становление системы государственных закупок за рубежом и в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. — Казань : НПО «Бизнес Инфо Сервис», 2007. — 320 с.

3. Федеральная контрактная система научит планировать : материалы форума [Электронный ресурс]. - URL: <http://gosreforma.ru/blog/federalnaya-kontraktная-systema.html> (дата обращения: 25.03.2013).
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон РФ №44-ФЗ от 05.04.2013, дата принятия 22.03.2013 // Общественный портал госзакупок [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.gov-zakupki.ru/zakon/fks-id105> (дата обращения: 02.04.2013).
5. Федеральная контрактная система США [Электронный ресурс]. - URL: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/146-federalnaya-kontraktная-sistema-ssh%D0%B0> (дата обращения: 25.03.2013).

Рецензенты:

Лапин А.Е., д.э.н., профессор, зав. кафедрой экономического анализа и государственного управления Ульяновского государственного университета, г. Ульяновск.

Романова И.Б., д.э.н., профессор, зав. кафедрой бухгалтерского учета и аудита Ульяновского государственного университета, г. Ульяновск.