

Международный опыт организации контрактной системы государственных закупок

Данилова Анна Алексеевна

Магистрант ВГУЮ (РПА Минюста России)

3 курса заочной формы обучения

Международный опыт проведения и организации государственных закупок представляет значительный интерес для нашей страны, особенно в такой период, когда идет постоянный процесс усиленного развития экономики. Многие зарубежные страны на протяжении своей истории накопили достаточно богатый опыт эффективного регулирования процесса расходования бюджетных средств, включающий в себя и закупочную деятельность.

Рассматривая международный опыт организации закупок для государственных нужд, следует сделать несколько замечаний концептуального и терминологического характера.

Прежде всего, в западных странах не употребляется привычное нам понятие «закупки для государственных нужд». Вместо этого используется термин «общественные закупки» (public purchasing), что можно также перевести как «закупки для общественных нужд» [1]. Государство не рассматривается как некий экономический субъект, имеющий свои собственные «нужды», отличные от потребностей общества. Закупки для содержания армии, полиции, школ или системы здравоохранения нужны не государству как таковому, а всему обществу, для защиты и обеспечения интересов которого и существует государство как система властных органов и институтов. В то же время принятый у нас термин «государственные закупки» в целом соответствует общепринятому в международной практике «понятию правительственные закупки» (government procurement), поскольку оба термина указывают на субъект закупочной деятельности — правительство в широком смысле, включая все государственные и муниципальные органы, — и тем самым определяют процедурные («технологические») и правовые особенности госзакупок. В англоязычной литературе процесс осуществления закупок обычно обозначается терминами «procurement» (закупки и заказы), «purchasing» (закупки), «supply» (снабжение), которые практически равнозначны в различных контекстах, в том числе и применительно к госзакупкам. Знание англоязычной терминологии важно и потому, что английский язык является наиболее распространённым официальным языком, на котором изложены многочисленные международные соглашения по вопросам госзакупок. В России даже в официальных документах, имея в виду «государственные закупки», часто употребляют термины «торги», «конкурсы», «тендеры», что является отражением пока еще недостаточной «закупочной культуры» и суженного понимания сущности процесса.

Применяемые в разных странах методы (способы) проведения закупок также отличаются существенным разнообразием. Можно выделить следующие основные группы применяемых методов закупок: торги (которые по процедуре делятся на открытые, ограниченные, двухступенчатые, а по охвату потенциальных поставщиков/подрядчиков на международные, национальные и местные), конкурентные закупки на основе переговоров с несколькими поставщиками; закупки в обычной торговой сети («с полки»), закупки из единственного источника. Как правило, за исключением специально оговоренных случаев, государственные заказы распределяются на конкурсной основе, прежде всего через торги.

Широкое распространение торгов характерно именно для государственных закупок, поскольку при этом обеспечиваются равные условия доступа к государственным заказам, открытость процедур и критериев выбора, достигаются минимальные цены и, что немаловажно, торги как

метод закупок характеризуется простотой публичной отчетности. Частные компании, в том числе и крупные промышленные корпорации, практически не используют торги, предпочитая закупки на основе переговоров, поскольку цены для них, как правило, не являются главным критерием. Для частного бизнеса вопросы качества, стабильные долговременные отношения с поставщиками имеют гораздо большее значение, кроме того, проведение торгов требует значительных затрат времени. Открытые конкурсные торги исторически рассматриваются как исходный, правильный способ осуществления государственных закупок. Возможность же применения иных методов закупок всегда обуславливается определенными уважительными обстоятельствами, которые установлены в рамках закона.

В США присутствует система государственных закупок, которую также принято называть Федеральной контрактной системой (ФКС) [2]. Указанная система регулируется преимущественно так называемыми Правилами государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR), регламентирующие все этапы проведения закупок⁸⁴. Основная цель, преследуемая этими правилами, заключается в соблюдении всеми субъектами, проводящие закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Формирование и размещение государственных заказов США осуществляется преимущественно по двум основным направлениям: для текущего обеспечения деятельности (материально—техническое снабжение) и закупки по профилю работы конкретного государственного органа (прежде всего НИР и ОКР, а также капитальные вложения). Большое внимание также уделяется экологическим проблемам, согласно существующим в США правилам, допустимо заключать контракты только с теми поставщиками и подрядчиками, чьи результаты деятельности соответствуют экологическим требованиям, а также запрещается заключение контрактов с лицами, признанными виновными в загрязнении окружающей среды.

Структура ФКС США представляет собой сложную систему множества взаимосвязанных органов. Представляется необходимым выделить среди прочих один специализированный орган Совет по регулированию гражданских заказов (Civilian Agency Acquisition Council, CAAC) в компетенцию которого входит регулирование всех заказов, за исключением оборонных.

Значительность доли, приходящейся на госзакупки, и большое количество стран участников, определяемое различным уровнем развития и емкости государственного сектора, потребовали специфического законодательного подхода к регулированию размещения госзаказа в странах Европейского союза. Сегодня размещение государственных заказов в ЕС регламентируется, в зависимости от объемов и других условий, тремя уровнями законодательного регулирования: международным, законодательством Евросоюза и национальным [3]. К международному регулированию закупок Евросоюза в первую очередь относятся требования ранее упомянутого Соглашения о правительственных закупках Всемирной торговой организации. При регламентации на уровне Евросоюза действует ряд правовых актов, обеспечивающих единые условия проведения закупок для государственных нужд. Закупки стран, входящих в Евросоюз, по—прежнему осуществляются органами государственного управления согласно национальному законодательству. Однако при этом во внимание принимаются не только национальные правила закупок, но и законодательство и рекомендации Европейского сообщества, установленные в ранее упоминаемых директивах.

Интересным представляется зарубежный опыт, отраженный в исследовании государственных закупок Южной Кореи таким коллективом ученых, как: Е. И. Зацаринная, Н. А. Проданова, Н. И. Малых, Н. А. Ушакова. Общий порядок государственных закупок в Южной Кореи заключается в следующем: возникшая потребность государства в продукции оформляется в государственный заказ; Служба государственного заказа размещает поступивший заказ; через систему KONEPS

происходит заключение контрактов с поставщиками.

В исследовании обращается особое внимание на систему закупок KONEPS, аналогом которой в нашей стране является Единая информационная система в сфере закупок [4]. Однако, южно—корейская система обладает определенными преимуществами, например, она включает в себя специальную программу мониторинга BRIAS, позволяющая автономно отслеживать сделки с различными подозрительными действиями содержащие в себе признаки мошенничества в режиме реального времени и передавать такую информацию о них в уполномоченные органы. Такая интеграция множества подсистем в единое целое отражает тенденцию полной цифровизации экономики в целом и системы государственных закупок в частности.

Достойным внимания представляется исследование Ю. В. Антоновой [5], в котором изучаются особенности госзаказа в Японии. Так, отличительными чертами торгов в Японии являются: оплата по контракту государственными учреждениями производится выше рыночной цены на товары и услуги, что усиливает желание участвовать предпринимателей в государственных закупках; участие в государственных закупках, служит хорошим пиаром для подрядчиков и поставщиков; в большинстве конкурсов не делается различий между субъектами большого и малого предпринимательства, участие в торгах происходит на равных условиях; в отличие от всех прочих контрактных систем, в японской используются только три процедуры проведения торгов: открытые торги, селекционные торги (специализированные участники), ограниченные торги (единственный поставщик, подрядчик или исполнитель).

Справедливым представляется утверждение С. С. Шувалова касательно того, что в зарубежной практике прослеживается отсутствие единого и оптимального решения вопросов правового регулирования государственных закупок.

Помимо опыта наиболее развитых стран, следует обратить внимание на опыт, который можно подчерпнуть у крупных международных организаций. Немаловажную роль в формировании опыта в сфере государственных закупок играют Международные финансовые организации, к которым относятся такие как: Международный валютный фонд; Всемирный банк; Банк международных расчетов; Международный банк экономического сотрудничества; Европейский банк реконструкции и развития; Азиатский банк развития и многие другие. Так, интерес представляет опыт закупок за счет общественных средств, а именно принципы и правила закупок продукции [6]. Подчеркивается, что мировой опыт проведения торгов доказывает успешность данной формы торговли.

Подводя итог, следует отметить, что при изучении международного опыта государственных закупок, обнаруживаются общие тенденции, которые позволяют сделать следующие выводы:

1. Закупки для государственных нужд представляют собой один из важнейших составляющих элементов экономики и общественных отношений/
2. На международной арене улучшение законодательства в сфере государственных закупок характеризуется направленностью к постепенному расширению сферы его действия.
3. Совершенствование системы государственных закупок пронизывается тенденцией к упрощению и гибкости регламентации государственных закупок, отдавая предпочтение правовому регулированию, базирующемуся на основных началах гражданского законодательства.

Таким образом, сложившаяся международная практика представляет собой богатый и полезный опыт правового регулирования государственных закупок. Однако следует помнить о том, что при заимствовании иностранного опыта, всегда следует проводить тщательный анализ и учитывать специфику общественных отношений в России.

Список литературы:

1. Смотрицкая И. И., Шувалов С. С. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок). // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. — № 5. — С 99–114.
2. Овчарова А. О., Игнатьева Ю. И. Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок. // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 3 (88). — С. 138–145. 37
3. Камалаян А. М. Принципы правового регулирования государственных закупок в Европейском Союзе. // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 12 (73). — С. 175–183.
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» от 23.12.2015 № 1414 (ред. от 11.04.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015 г. — № 2. — Ст. 324.
5. Антонова Ю. В. Международный опыт государственных закупок в развитых странах. // Economics. Олимп (Иваново), — 2016. — № 7 (16). — С. 75–78.
6. Билль М.В. Зарубежный опыт нормативно—правового регулирования и организации государственно—частного партнерства // Российский юридический журнал. — 2014. — № 6. — С. 27 — 34.