

УДК 339.542.2
ББК 65.428

Г.И. Новолодская
Г.И. Ботоева

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА:
УРОКИ ДЛЯ РОССИИ**

Определена система государственного заказа, обобщен международный опыт ее организации, на основании чего даны конкретные рекомендации по его использованию в российской практике.

Ключевые слова: система государственного заказа, развитие на основе международного опыта.

G.I. Novolodskaya
G.I. Botoeva

**INTERNATIONAL PRACTICES OF ORGANIZING
THE SYSTEM OF GOVERNMENT ORDER:
LESSONS FOR RUSSIA**

The article defines system of government order, generalizes international practices of organizing the system, and works out specific recommendations on their use in Russia.

Keywords: government order system, international practices, Russia.

Важным элементом государственного регулирования в международной практике выступает система государственного заказа. Она оказывает большое влияние на национальную и региональную экономику через формирование и размещение государственного заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Система государственного заказа представляет собой совокупность упорядоченных взаимосвязанных элементов организации открытой конкурентной среды во взаимодействии субъектов для реализации государственных потребностей и нужд и включает в себя процессы планирования, формирования, размещения, исполнения и мониторинга. Как система государственный заказ выполняет ряд функций: воспроизведение, стимулирование, контроль, учет, ценовое регулирование. С организационно-управленческой точки зрения государственный заказ — это реализация государственных договоров и контрактов субъектов федерального и регионального уровня. С социально-экономической точки зрения — реализация государственных нужд и потребностей за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования. С правовой точки зрения — законодательное регулирование системы «купли-продажи» между государством и поставщиками (исполнителями).

В организации системы государственного заказа и управлении им в международной практике накоплен существенный опыт по созданию конкурентной среды, обеспечению прозрачности сделок, повышению бюджетной эффективности. Здесь регулируются условия участия потенциальных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в торгах, роль и место не только государства, но и отдельных государственных

учреждений, порядок организации, выбор способа размещения государственного заказа, порядок контроля и меры ответственности сторон за нарушение законодательства. Общепринятые в мировой практике принципы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в нормативных документах отдельных стран, а также в ряде международных документов. Современное международное законодательство о государственных закупках основывается на Типовом законе Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), а также на Руководстве по принятию типового закона ЮНСИТРАЛ. Разработаны международные конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров, об исковой давности в международной купле-продаже товаров, Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг, типовые законы ЮНСИТРАЛ о международном торговом арбитраже и о международных кредитовых переводах, Согласительный регламент ЮНСИТРАЛ и правовые руководства (по составлению международных контрактов на строительство, встречным торговым сделкам и электронному переводу средств) и др. Разработаны также Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках ВТО, директивы ЕС, документы Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества и др. Так, в Типовом законе ЮНСИТРАЛ уделяется большое внимание методам закупок и условиям их использования. Рассматривается внеконкурсное размещение заказов, конкурсное размещение заказов с ограничением числа участников, с использованием котировок, особенности закупок товаров у единственного источника и т.д. Приведены типовые требования к организации привлечения конкурсных заявок и заявок на предквалификационный отбор. Рассмотрен порядок предоставления (сроки действия, порядок обеспечения, ответы на вопросы и т.д.) и типовые требования к составу конкурсной документации. Регламентирован порядок и критерии для оценки предложений претендентов. Для всех этапов подготовки, организации и проведения конкурсов предусмотрены процедуры обжалования действий закупающей организации.

Различия в законодательствах различных стран определяются экономическими и политическими приоритетами государства. Большое значение имеет степень централизации экономики в стране. Страны стремятся к сокращению бюджетных расходов, поэтому государство часто отказывается от непосредственного управления финансовыми потоками и передает часть своих функций организациям частного сектора на выгодных для обеих сторон условиях.

В Европе все большую роль начинают играть интеграционные требования Европейского союза. За последние десять лет здесь принято несколько десятков различных директив по вопросам закупочной деятельности. В рамках проходящей унификации правил осуществления закупок все большее внимание уделяется единым стандартам. Предпочтение отдается поставщикам, прошедшим сертификацию в соответствии со стандартами качества ИСО 9000. Значительное внимание во многих странах уделяется страхованию. Результатом интеграционных процессов является расширение доступа фирм стран-участниц на общие рынки государственных заказов на взаимовыгодной основе. Однако для участия в международных торгах необходим обязательный учет специфических особенностей конкурсных отборов, организуемых конкретными странами.

По законодательству Германии, государство изначально не имеет никаких особых полномочий и привилегий. В качестве покупателя (потребителя) оно конкурирует с представителями частного сектора, вместе с ними отслеживает изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров (услуг). Основой урегулирования споров при этом служит гражданское право. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также подчиненные им учреждения и организации руководствуются в своей деятельности бюджетным правом. Публикация перечня условий участия в конкурсе должна содержать максимально подробное описание и точные сроки выполняемых работ. Информация о конкурсе обычно публикуется в федеральном правительственном вестнике («Bundesanzeiger»). Начиная с определенного объема госзаказа, обязательным условием становится публикация в странах — членах ЕС. Требования к содержанию объявления о тендере подробно изложены в соответствующих положениях о госзаказах (VOL, VOB, VOF). Определение победителей конкурса требует от заказчика оценки заявок и отбора экономически наиболее выгодного предложения. При этом помимо чисто ценового в расчет принимаются дополнительные критерии (технические и финансовые возможности поставщика выполнить взятые на себя обязательства в заданные сроки). В правилах конкурсного размещения госзаказов предусмотрена возможность разбить крупный заказ на отдельные лоты, а при бесконкурсном размещении заказов предписывается обязательная ротация поставщиков (исполнителей).

Законодательство Великобритании в области конкурсов основано на «Рекомендациях по конкурсным закупкам». При казначействе Соединенного Королевства в качестве центрального методического и контролирующего органа создана «Центральная организация по закупкам». Казначейство делегирует право распоряжения средствами отраслевым министерствам, при этом курирующий министерство чиновник казначейства согласовывает расходы. Процедуры присуждения государственного контракта должны быть конкурентными и обладать тремя основными характеристиками: признание победителя должно осуществляться по итогам открытого или закрытого конкурсного отбора; публикация и предварительный отбор. Для предотвращения коррупции в сфере размещения государственного заказа действует закон о предотвращении коррупции.

Законодательство Франции и Бельгии предусматривает контроль государственных расходов на всех этапах (принятие решения, расчет сметы расходов, анализ соответствия планируемых расходов возможностям бюджета, визирование расходных документов, контроль оплаты контрактов). Для Франции характерно создание специальных комиссий, которые выборочно проверяют правильность заключения контрактов. Каждое ведомство и местный орган власти формируют собственное подразделение по закупкам с функциями заключения контрактов и контроля за их исполнением. В данных странах создан специальный орган по заключению государственных контрактов, который следит за их исполнением не только со стороны поставщика (исполнителя), но и государственного заказчика.

Законодательство Швейцарии регулируется в соответствии с конституционным распределением полномочий. Федеральное законодательство регулирует закупки, которые относятся к компетенции

федеральных властей, на уровне кантонов и местных органов власти действует кантонское, межкантонское и местное законодательство. Оно предусматривает недискриминационный доступ на рынок государственного заказа производителей (поставщиков) как из Швейцарии, так и из других стран, которые предоставили аналогичный доступ для швейцарского бизнеса. Государственный контракт присуждается наиболее выгодному предложению, при этом критерии оценки и отбора тендерных предложений (условия доставки, качество, цена, эффективность, накладные расходы, сервис, воздействие на окружающую среду) должны быть оговорены в извещении о проведении тендера.

Законодательство Швеции регулируется Комитетом по государственным закупкам на основе закона о государственных закупках. Комитет издает специализированное издание с аналитическими материалами, информацию о судебных исках, а также новости в сфере размещения государственного заказа. Государственные контракты должны заключаться на основе принципов экономичности, эффективности и делового поведения.

В США деятельность государства в области размещения государственного заказа регулируется «Сводом законов США» и «Сводом регулирования государственных заказов». Федеральная контрактная система (ФКС) является главным инструментом управления государственным рынком товаров, услуг и работ, неотъемлемой частью которого служат государственные контракты или государственные заказы. Законодательство США базируется на своде законодательных и подзаконных актов, в совокупности именуемом «Правила закупок для федеральных нужд» (FAR). В Своде правил определяются принципы политики в области закупок, а также устанавливаются и подробно излагаются многочисленные требования в отношении порядка и процедур, которым должны следовать все федеральные органы при осуществлении закупок и размещении заказов. Наблюдение за единообразным применением правил госзакупок и координация нормотворчества в данной области возложены на управление федеральной закупочной политики. В отличие от коммерческих заказчиков государственный заказчик в США имеет право в одностороннем порядке пересматривать условия заключенных им контрактов с соответствующей компенсацией подрядчику (поставщику) уже понесенных им или дополнительных затрат. Отношение законодательства о государственных закупках США к поддержке национальных участников конкурсного отбора на протяжении ряда лет гибко менялось. Закупки иностранных товаров никогда не запрещались, но государственные органы обязывались покупать товары США, даже если они были дороже импортных на 6–12%. Протекционизм в отношении местных производителей и сейчас используется для решения некоторых социальных вопросов. Помимо трудоизбыточных районов, преференции установлены для малого бизнеса и предприятий, находящихся в собственности представителей этнических меньшинств. Законодательство США отличается повышенными требованиями к исполнительской дисциплине организаций, победивших в конкурсном отборе и подписавших контракт на реализацию предмета конкурса. Министерства-заказчики наделены широкими аудиторскими правами и правом надзора за ходом выполнения заключенных контрактов. Исполнитель обязан вести специальную отчетность для представления надзирающим органам. Еще одной особенностью зако-

нодательства США является защита заказчиков от недобросовестного соблюдения победителями условий заключенных контрактов. Победитель помимо страхования своих собственных рисков обязан застраховать заказчика на сумму заключаемого контракта. В США имеется сеть страховых компаний, специализирующихся на оказании подобного рода страховых услуг.

Законодательство Австралии и Новой Зеландии регулирует данную сферу подзаконными нормативными документами исполнительных и административных органов власти (прежде всего, это министерства финансов и министерства работ как на федеральном уровне, так и на уровне штатов). При этом штаты и территории пользуются значительной автономией в рамках общей государственной политики закупок. Стратегическая цель — достижение информационной прозрачности государственных закупок на основе создаваемой собственной региональной электронной системы. Специфической чертой является открытость государственных структур, ответственных за закупки. Основопологающий принцип — Value for money, государство за выплаченные деньги должно получить соответствующие ценности (товары, работы, услуги и т.п.). Государственные закупающие агентства обеспечивают заинтересованную конкуренцию преимущественно среди поставщиков из Австралии и Новой Зеландии. На регулярной основе поддерживается компьютеризованная база данных о консультантах, выполняемых ими работах и предложениях. Такая информация является конфиденциальной и используется только в ведомственных целях.

Законодательство Японии не содержит ограничений на участие в тендерах иностранных поставщиков (подрядчиков), принимаются меры по облегчению доступа иностранных поставщиков. Основным критерием при сравнении предложений является цена, а критериями квалификационной оценки являются данные о производстве, продажах, качестве исполнения предыдущих контрактов, численности работников, структуре капитала.

Основными проблемами в России, несмотря на реформы, остаются неэффективность и злоупотребления. Уроками для России, открывающими «окно возможностей» в деле формирования и размещения государственного заказа, могут стать унификация правил осуществления закупок в соответствии с международными нормами; предпочтение поставщикам, прошедшим сертификацию в соответствии со стандартами качества ИСО 9000; развитие конкурентной борьбы между участниками; расширение прав государственного заказчика; поддержка национальных производителей; контроль за недобросовестным исполнением государственного контракта (США); обязательная ротация поставщиков при бесконкурсном размещении государственного заказа (Германия); введение закона о предотвращении коррупции (Великобритания, США); создание специального органа по заключению государственных контрактов, который следит за их выполнением не только со стороны поставщика, но и государственного заказчика (Франция и Бельгия); обеспечение равноправия местных и зарубежных поставщиков (Швейцария, Япония) и облегчение доступа для иностранных поставщиков (Япония); публикация специализированного издания с аналитическими материалами, информацией о судебных исках, новостями в сфере размещения государственного заказа (Швеция, Германия); внедрение региональной электронной системы для проведения консультаций;

публикация методической базы по закупкам; использование электронной почты для приглашения участников; предквалификация поставщиков (Австралия и Новая Зеландия).

Информация об авторах

Новолодская Галина Ивановна — доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой мировой экономики и экономической теории, Иркутский государственный университет путей сообщения, г. Иркутск, e-mail: gnovolodskaya@mail.ru.

Ботоева Галина Игоревна — старший преподаватель, кафедра мировой экономики и экономической теории, Иркутский государственный университет путей сообщения, г. Иркутск, e-mail: galina_botoeva@mail.ru, gbi15201@mail.ru.

Authors

Novolodskaya Galina Ivanovna — Doctor of Economics, Professor, Chair of World Economy and Economic Theory, Irkutsk State University of Railway Engineering, Irkutsk, e-mail: gnovolodskaya@mail.ru.

Botoeva Galina Igorevna — Senior Instructor, Chair of World Economy and Economic Theory, Irkutsk State University of Railway Engineering, Irkutsk, e-mail: galina_botoeva@mail.ru, gbi15201@mail.ru.