

Зарубежный опыт государственных закупок товаров, работ и услуг

*Буранкова М.А., старший научный сотрудник,
Центр финансов социальной сферы,
Министерство финансов Российской Федерации
ФГБУ «Научно-исследовательский финансовый институт».
e-mail: burankova2012@yandex.ru
Россия, Москва*

Аннотация

Переход на контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд был осуществлен в Российской Федерации с 2014 года. Российская Федерация перешла на контрактную систему. С принятием Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» был изменен не только сам процесс закупок, но и их планирование, мониторинг и аудит, контроль за закупками. Новым законом регламентированы антикоррупционные нормы, в частности регулируются вопросы общественного контроля и общественного обсуждения закупок, однако система по-прежнему нуждается в совершенствовании. В связи с этим международный опыт государственных закупок представляет несомненный интерес для Российской Федерации. Особенно в части разработки и внедрения новых подходов к организации отечественных госзакупок, с помощью государственных закупок осуществляется выполнение экономических и социальных программ страны, поощряется развитие разных отраслей народного хозяйства, в том числе инновационных программ, поддерживается продукция национальных производителей, а также регулируются некоторые социальные процессы.

Ключевые слова: государственные закупки, международный опыт, бюджет, контрактная система, эффективность.

Foreign experience of government procurement of goods, works and services

Summary

The transition to the contract system in the procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs was carried out in the Russian Federation in 2014, the Russian Federation switched to the contract system. With the adoption of the Federal Law No. 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs", not only the procurement process itself was changed, but also their planning, monitoring and audit, and procurement monitoring. The new law regulates anti-corruption norms, in particular, regulates the issues of public control and public discussion of procurement, however, the system still needs to be improved. In this regard, the international experience of public procurement is of undoubted interest for the

Russian Federation. Especially in terms of the development and introduction of new approaches to the organization of domestic public procurement, with the help of government procurement, the implementation of economic and social programs of the country is carried out, the development of various sectors of the national economy, including innovative programs, is supported, products of national producers are supported, and some social processes are regulated.

Keywords: government procurement, international experience, budget, contract system, efficiency.

Динамичность российского законодательства предопределила развитие правового института государственного и муниципального заказа, реформирование которого с 1 января 2014 г. перешло на новый уровень – уровень комплексного совершенствования сферы государственных и муниципальных закупок. На смену Федеральному закону №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» пришел Федеральный закон №44-ФЗ, который был принят 5 апреля 2013 г.

Основной задачей нового Закона стало внедрение системного подхода в сферу планирования и осуществления закупок. Применение этого подхода неизбежно вызвало изменение закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков, бюджетных учреждений, уполномоченных органов.

В условиях развития контрактной системы, действия экономических санкций и финансового кризиса функция контроля становится ведущей в государственном управлении. Государственный контроль в сфере закупок представляет собой многоаспектную систему надзора наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за закупочной деятельностью организаций и учреждений с целью объективной оценки экономической эффективности осуществления государственных закупок, установления законности и целесообразности осуществления государственных закупок и выявления резервов доходов государственного бюджета.

Ключевым звеном системы управления общественными финансами выступает государственный финансовый контроль, которым обеспечивается эффективное государственное управление механизмом образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований. С каждым годом значение и роль финансового контроля только усиливаются.

Как показывает мировая практика, мощным фактором, влияющим на уровень развития экономики любой страны, независимо от степени участия государства в рыночных отношениях являются в том числе государственные заказы. Несмотря на различия, связанные с национальными особенностями и разный набор структурных элементов в системе финансирования государственного заказа и особенности механизма их взаимодействия, в развитых странах государственные заказы повсеместно используются в

качестве одного из основных инструментов регулирования продовольственного рынка, элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики.

Великобритания

Законодательство о размещении государственных заказов в Великобритании регулирует вопросы закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также отдельно для коммунальных служб.

Великобритания является членом ЕС, и законодательство, регулирующее размещение заказов, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд подпадает под юрисдикцию положений ЕС о государственных закупках.

Директивы ЕС в области госзакупок были полностью введены в законодательство Великобритании в виде статутов и вступили в силу с 31 января 2006 г. Так с 31.01.2006 года вступили в действие:

- Статут 2006 г. № 5 «Положения о государственных контрактах» (Statutory instrument 2006 № 5 «The Public Contracts Regulations» № 5 2006), который инкорпорирует положения директивы ЕС 2004/18/ЕС о госзакупках, а также положения директивы ЕС 89/665/ЕЕС о средствах правовой защиты при проведении госзакупок.

- Статут № 6 от 2006 г. «Положения о контрактах на коммунальные услуги» (Statutory Instrument 2006 No. 6 «The Utilities Contracts Regulations»), положения которого основываются на директиве ЕС № 2004/17/ЕС от 31 марта 2004 г., координирующей процедуры государственных закупок организациями, оперирующими в области поставок воды, энергии, транспорта и услуг почтовых служб (Directive 2004/17/EC Of The European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors); директиве КЕС 92/13 по возмещению/средствам судебной защиты в области коммунальных услуг (Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors).

Таким образом, механизм и процедуры размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг предусмотрены в указанных выше директивах ЕС, регулирующих вопросы проведения государственных закупок.

5 февраля 2015 года Парламент Соединенного Королевства принял Правила о государственных контрактах 2015 года (the Public Contracts Regulations 2015), многие нормы которого вступили в силу 26 февраля 2015 года. Новые Правила имплементировали положения Директивы №24 Европейского Союза от 26 февраля 2014 года для Англии, Уэльса и Северной Ирландии, отменили и заменили Правила о государственных контрактах 2006 года (the Public Contracts Regulations 2006).

Таким образом, Великобритания стала одной из первых стран-членов ЕС,

которая частично ввела во внутреннее законодательство нормы принятых в 2014 году правил государственных закупок Евросоюза.

Полномочиями, по предварительной оценке, необходимости размещения заказа и рисков, связанных с решением отраслевого органа исполнительной власти разместить государственный заказ, наделен уполномоченный орган государственной власти — Министерство государственной коммерции (Office of Government Commerce – OGC).

Основным направлением деятельности OGC является проведение единой государственной политики в области государственного заказа, оказание отраслевым органам власти услуг по отбору проектов, сопровождения процесса размещения государственного заказа, управление контрактами, обоснование и мониторинг выполнения государственных контрактов, составление библиотеки контрактов и управление крупнейшими контрактами

В качестве технологии мониторинга была разработана схема многоступенчатой фильтрации заказов до момента их утверждения (OGC Gateway process).

В рамках методики каждый государственный контракт анализируется на всех этапах своего жизненного цикла: обоснование необходимости государственного контракта; стратегия снабжения; стратегия размещения; организационная схема исполнения государственных контрактов; проекты договоров, технических заданий; результаты этапов исполнения государственных контрактов; результаты исполнения государственных контрактов; результаты эксплуатации созданных объектов.

Таким образом, система государственных закупок Великобритании предусматривает комплексный подход к мониторингу и оценке эффективности государственных контрактов, который основан на анализе контракта на протяжении всего жизненного цикла данного контракта, включая анализ возможных рисков и составление плана по управлению рисками, идентификацию ожидаемых результатов исполнения контракта и сопоставление результатов с целями конкретной закупки и целями программы, в рамках которой проводится закупка, анализ реалистичности параметров контракта и оценку эффективности и достаточности данных параметров для удовлетворения нужд заказчика. Такой подход делает большой акцент на сопутствующем управлении контрактом, а не на оценке ex-post, и закрепляет определенные нормы эффективности государственного контракта

В Великобритании существует мониторинг успешных практик «Обзоры зрелости процессов обеспечения государственных нужд органа исполнительной власти». Целью проведения таких обзоров является идентификация резервов улучшения процедур и процессов обеспечения государственных нужд на уровне департаментов и исполнительных агентств (Bianchi, 2010). По результатам проведенных «Обзоров» формируется также соответствующая программа повышения квалификации для уполномоченных сотрудников департаментом и агентств.

Австралия

В Австралии отсутствуют законодательные акты, специально регулирующие сферу государственных закупок. Вместе с тем именно там широко применяются конкурсные методы реализации государственных заказов, которые регулируются 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. Финансовый контроль над государственными расходами осуществляется по линии Казначейства (Министерства финансов) на основе действующего законодательства.

Законодательное регулирование закупок Австралии состоит из нескольких уровней. Первые два — федеральное законодательство и директивы. Третий уровень — различного рода правила на уровне исполнительных директоров (CEIs), издаваемые каждой отдельной организацией, осуществляющей закупки для государственных нужд. В этих правилах отражаются специфические потребности и требования конкретных организаций.

В Австралии в большинстве случаев федеральное правительство не устанавливает обязательных стандартных документов на участие в торгах, однако существует несколько исключений. Например, Министерство обороны разработало свои методические рекомендации — стандартные Образцы тендерной документации, применяемые при закупках технических продуктов и программного обеспечения. Решение относительно содержания контрактных условий остается в руках организации-закупщика, которая руководствуется критерием эффективности затрат.

Желательность применения стандартных документов указана в Директивах по закупкам (CPG), и обычно правительства штатов и территорий (вид территориально-административных единиц в Австралии) выполняют это условие, поощряя либо обязывая организации использовать стандартную тендерную документацию.

Процесс управления контрактами в Австралии регламентирован Актом финансового управления и подотчетности 1997 (Financial Management and Accountability Act 1997), Актом содружества власти и частных компаний (Commonwealth Authority and Companies Act 1997), Рекомендациями по управлению контрактами, Рекомендациями главного исполнителя и Руководством по закупкам (Commonwealth Procurement Guideline).

Согласно вышеперечисленным документам, процесс управления контрактами включает следующие стадии: определение предмета закупки, выбор закупочной стратегии, разработка и составление тендерной документации, оценка заявок, принятие решения и реализация контракта, сопутствующий менеджмент, оценка реализации контракта.

Австралийская система государственных закупок устанавливает порядок управления контрактом, охватывающий весь закупочный процесс и

включающий оценку рисков, оценку выгод и издержек, оценку полученных результатов, как конечных, так и промежуточных, а также сопоставление полученных результатов с ожидаемыми. Этап оценки эффективности контракта основывается на анализе текста контракта и результатов реализации контракта по ряду показателей.

По сравнению с австралийской системой нормативного регулирования, построенной на описании общих требований и принципов, для России требуется дополнительное нормативное регулирование, причем на всех уровнях государственного устройства. Высокий уровень самостоятельности руководителей организаций сектора государственного управления в Австралии позволяет эффективно развивать уже созданную систему, со сложившимися практиками и подходами. При внедрении новой системы необходима централизованная координация этого процесса, закреплённая федеральными нормативными правовыми актами. Это необходимо для формирования общих организационных основ внутреннего контроля, управления рисками и внутреннего аудита.

Нормативное регулирование внутреннего контроля и внутреннего аудита в государственном секторе Австралии содержит лишь общее описание навыков и знаний, составляющих квалификационные требования, и не предусматривает обязательной сертификации внутренних аудиторов.

Требования к квалификации сотрудников, занимающихся внутренним контролем, управлением рисками и внутренним аудитом, настолько четко сформулированы в документах нормативного и рекомендательного характера, что позволяют руководителю самостоятельно оценивать уровень компетентности соответствующих сотрудников своей организации и при необходимости направлять их на обучение. Таким образом обеспечивается постоянное повышение квалификации и профессиональное развитие этих специалистов.

В случае переноса австралийского опыта на российскую почву потребуется разработать и внедрить систему сертификации внутренних аудиторов, требования к программам обучения, повышения квалификации и переподготовки внутренних аудиторов и специалистов в области организации внутреннего контроля.

Австралийские подходы к реализации функций внутреннего аудита в организациях сектора государственного управления вполне реализуемы и в российских реалиях. В частности, при руководителе организации может быть создан совещательный орган — комитет по аудиту, который оценивает деятельность организации и выбирает наиболее оптимальный вариант обеспечения процесса внутреннего аудита. Создание подобных комитетов при руководителе организации следует закрепить законодательно. В то же время непосредственное осуществление аудиторской деятельности может быть поручено как структурному подразделению или должностному лицу организации, так и специализированной сторонней организации.

В Австралии при значительной самостоятельности руководителей организаций в управлении подведомственной сетью организаций

методологическое обеспечение процесса управления рисками осуществляется центральными органами, что вполне соответствует мировой практике. Однако в нашей ситуации может быть недостаточным ограничиться лишь методологическими и консультативными функциями по отношению к подчиненным структурам. Такой орган может осуществлять также координацию деятельности по управлению рисками и внутреннему контролю.

Нидерланды

Формирование систем внутреннего контроля и внутреннего аудита в Нидерландах началось почти 30 лет назад. Завершение к сегодняшнему дню большого количества реформ и поддержание актуального процесса контроля за изменениями не позволяет говорить уверенно о применимости этого успешного опыта в России. Системы внутреннего контроля, управления рисками и внутреннего аудита в организациях сектора государственного управления России еще недостаточно сформированы, чтобы применить опыт Нидерландов в сегодняшнем виде.

В то же время опыт преобразований, которые проводились в Нидерландах в конце 1980-х и начале 1990-х годов, может быть интересен с точки зрения поэтапности реформирования и готовности к тому, что результат будет получен не сразу. Приступая к реформам, голландские парламентарии осознавали, что моментальный эффект невозможен. Через два года реформ показатели оказались даже хуже дореформенных. Однако, будучи готовым к последовательному выполнению запланированных мероприятий, Парламент продолжил преобразования и успешно завершил их через шесть лет. В целом же продолжительность бюджетной реформы, в рамках которой формировались системы внутреннего контроля и управления рисками, составила около десяти лет.

Очень важно, что при реформировании в модель бюджетного управления была изначально заложена способность к адаптации. Системы управления рисками и внутреннего контроля корректируются вслед за изменением внутренней и внешней среды, что, в свою очередь, положительно сказывается на организации в целом.

Голландский опыт создания объединенных сервисных центров, таких как Служба аудита центрального правительства, действующая при министерстве финансов, вполне может быть использован в организациях российского сектора государственного управления с разветвленной системой территориальных органов и подведомственных организаций.

Аналогично австралийскому опыту из опыта Нидерландов стоит заимствовать возможность использования постоянно действующего коллегиального органа (комиссии или комитета) для координации деятельности в сфере внутреннего финансового контроля.

В настоящее время одной из задач бюджетной политики Российской Федерации является переход к режиму эффективного распределения государственных средств, который предполагает достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от использования бюджетных средств и управления государственной и

муниципальной собственностью. При принятии решений о финансировании должны быть определены ожидаемые результаты и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать их достижение. Иными словами, речь идет о контроле за целевым и эффективным использованием бюджетных средств с применением аудита эффективности, который позволяет определить, насколько экономно, производительно и результативно органы исполнительной власти и получатели бюджетных средств используют имеющиеся средства при решении поставленных задач.

Таким образом, современная контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг по-прежнему нуждается в совершенствовании, причем речь идет не только о дальнейшем поэтапном вводе в действие отдельных положений 44 Федерального закона, но и об устранении существующих пробелов законодательства в части осуществления контроля за расходованием бюджетных средств в рамках закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Необходимо устранить дублирование полномочий и обеспечить эффективное взаимодействие контрольных органов. Все методы и способы аудита, надзора и контроля в сфере государственных и муниципальных закупок должны осуществляться через призму эффективности, рациональности использования бюджетных средств, поскольку именно государственные и муниципальные закупки в системной связи с задачами, стоящими перед уполномоченными органами государственной власти, обеспечивают финансирование и реализацию публичных нужд.

На основании изученного международного опыта и с учетом требований законодательства о закупках Российской Федерации, наиболее целесообразным на наш взгляд является заимствование зарубежной практики в части:

- ✓ регламентации осуществления процедур контроля на стадии исполнения контракта;

- ✓ оценки результатов исполнения контрактов на протяжении всего жизненного цикла данного контракта, включая выявление и анализ возможных рисков неисполнения контракта, идентификацию ожидаемых результатов исполнения контракта и сопоставление результатов с целями конкретной закупки, сопоставление результатов исполнения контракта с целями программы, в рамках которой проводится закупка, анализ реалистичности параметров контракта и оценку эффективности и достаточности данных параметров для удовлетворения нужд заказчика.

Список литературы:

1. Бирюкова О.В., Данильцев А.В. Регулирование государственных закупок в международной торговле услугами. // Российский внешнеэкономический вестник. №7. 2015.

2. Баранова В.П. Особенности современных контрактных систем на примере зарубежных стран. // Инноватика и экспертиза. 2015. Выпуск 1 (14).

3. Асташкевич А.И. Правовое регулирование и опыт применения законодательства о закупках в странах ЕС и Российской Федерации. 2015. [Электронный ресурс]. URL: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3468%3A-18&catid=105%3Aaug&Itemid=144.
4. Обзор реформы государственных закупок в Европейском союзе. Бюллетень оперативной информации «Московские Торги». №13/2014. [Электронный ресурс]. URL: <http://e-torgi.ru/index.php/stati-2/7947-obzor-reformy-gosudarstvennykh-zakupok-v-evropejskom-soyuze>.
5. Реформа регулятивной структуры ЕС (Ан-Ив Муйль Руководитель отдела «Международные аспекты государственных закупок» DG Внутренний рынок и услуги 10-я Платформа по обмену знаниями в сфере закупок 27-30 мая, 2014 г. Стамбул, Турция презентация [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-jean-yves-muylle-rus.pdf>.
6. Обзор лучших мировых практик в сфере государственных закупок 11 июня 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.progoszakaz.ru/article/101553-qqe-15-12-obzor-luchshih-mirovyh-praktik-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok>.
7. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года (в редакции от 03 июля 2016 года) № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
8. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 №320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»».
9. Зембатов М. Р. Анализ факторов риска поставщика при заключении государственных контрактов // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 6 (40).
10. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году. Минэкономразвития России, 2016.
11. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за I полугодие 2016 года. Минэкономразвития России, 2016.
12. Беленчук А. А., Лавров А. М. Формирование национальной системы оценки качества управления общественными финансами // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. № 2 (30).