

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 закупок в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд был осуществлен в Российской Федерации в 2014 г. Принятие Федерального закона № 44 - ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» обуславливает изменение как процесса закупок, так и процедур их планирования, мониторинга и аудита, а также контроля за закупками. Новым законом регламентированы антикоррупционные нормы, которые в том числе регулируют вопросы общественного контроля госзакупок, их общественного обсуждения, однако система нуждается в дальнейшем совершенствовании. В связи с этим несомненный интерес для России представляет опыт государственных закупок зарубежья. Особенно следует обратить внимание на разработку и внедрение новых подходов в процесс организации отечественных государственных закупок, поскольку посредством государственных закупок происходит выполнение социальных государственных программ, поощряется развитие различных отраслей экономики, в том числе инновационных программ, осуществляется поддержка продукции отечественных производителей, происходит регулирование ряда социальных процессов.

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

Foreign experience of government procurement of goods, works and services

Summary

The transition to the contract system of procurement of goods, works, services for state and municipal needs was carried out in the Russian Federation in 2014. The adoption of the Federal Law No. 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" causes a change in both the procurement process and the procedures for their planning, monitoring and auditing, as well as monitoring procurement. The new law regulates

anti-corruption norms, which, among other things, regulate the issues of public control of state and municipal procurement, their public discussion, but the system needs further improvement. In this regard, the international experience of state and municipal procurement is of undoubted interest for the Russian Federation. Particular attention should be paid to the development and introduction of new approaches to the organization of domestic public procurement, because through public procurement social state programs are implemented, various sectors of the economy are encouraged to develop, including innovative programs, domestic producers are supported, and a number of social processes are regulated.

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

Динамичность российского законодательства предопределила развитие правового института государственного и муниципального заказа, реформирование которого с начала 2014 г. перешло на новый уровень – уровень комплексного совершенствования сферы муниципальных и государственных 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 в апреле 2013 г.

Основной задачей нового Закона стало внедрение системного подхода в сферу планирования и реализации закупок. Применение этого подхода неизбежно вызвало изменение деятельности по осуществлению закупок у заказчиков, бюджетных учреждений, уполномоченных органов.

Ввиду развития контрактной системы, условий финансового кризиса и экономических санкций в сфере государственного управления ведущую роль играет функция контроля. Отметим, что в сфере закупок функция государственного контроля реализуется посредством многоаспектной системы надзора, состоящей из государственных и общественных органов, наделенных соответствующими полномочиями. Процесс реализации уполномоченными органами контрольной функции имеет главной целью объективную, беспристрастную оценку экономической эффективности закупок государственных органов, а также определение степени законности и целесообразности осуществляемых государственными органами закупок и изыскания за счет этого резервов бюджета.

В то же время государственный финансовый контроль выступает в качестве ключевого звена системы менеджмента общественных финансов, поскольку им обеспечивается эффективность государственного управления механизмами образования, распределения и освоения государственных и местных финансовых фондов. С каждым годом значение и роль финансового контроля только усиливаются.

Как показывает мировая практика, мощным фактором, оказывающим значительное влияние на уровень развития народного хозяйства любой страны, без взаимосвязи со степенью государственного участия в регулировании рыночных отношений являются государственные заказы. Обусловленные национальными особенностями и различным набором структурных элементов системы финансирования государственных заказов, в других странах государственные заказы используются повсеместно и выступают в качестве одного из базовых инструментов регулирования продовольственных рынков, поддержки определенного уровня экономической и социальной стабильности и обеспечения непрерывного роста экономики.

Великобритания

В Великобритании законодательством о размещении государственных заказов регулируются вопросы закупки товаров, работ и услуг специально для нужд государства и муниципалитетов и для нужд коммунальных служб.

Поскольку Великобритания - одна из стран-участников Евросоюза, регулирование размещения госзаказов в целях обеспечения нужд государства и муниципалитетов находится в юрисдикции положений Евросоюза о государственных закупках.

Директивы в области госзакупок были введены Евросоюзом в число действующих законодательных актов Великобритании в виде статутов. Они вступили в законную силу 31 января 2006 г. Так с 31.01.2006 года вступили в действие:

- Статут № 5 от 2006 года «Положения о государственных контрактах». Данный акт инкорпорирует положения о госзакупках директивы ЕС 2004/18/ЕС, а также положения об инструментах правовой защиты в процессе проведения государственных закупок директивы ЕС 89/665/ЕЕС.

- Статут № 6 от 2006 года «Положения о контрактах на коммунальные услуги», положения которого основаны на директиве ЕС № 2004/17/ЕС от 31 марта 2004 г., которая в свою очередь координирует процедуры госзакупок организациями, оперирующими в сфере водоснабжения, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг; а также директиве КЕС 92/13 регулирующей возмещение средств судебной защиты в области оказания коммунальных услуг.

Таким образом, обозначенные выше директивы Евросоюза регулируют различные положения проведения государственных закупок, в том числе механизм размещения заказов и процедуры организации поставок.

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

Министерство государственной коммерции (Office of Government Commerce – OGC) обладает полномочиями в области предварительной оценки реальной необходимости размещения государственного заказа, а также оценки связанных с принятием данного решения рисков отраслевых органов власти. Следует отметить, что главным направлением деятельности данного министерства выступает реализация единой политики государства в сфере госзаказов, а также:

- предоставление услуг отраслевым органам власти по осуществлению отбора проектов,
- координирование процессов размещения государственного заказа на всех этапах,
- управление крупнейшими контрактами государственных закупок,
- обоснование и мониторинг реализации государственных контрактов,
- составление реестра контрактов.

В целях осуществления мониторинга используется специальная технология, а именно - схема многоступенчатого отбора заказов до момента их утверждения (OGC Gateway process).

Согласно методике, государственные контракты подлежат анализу на каждом из этапов его жизненного цикла, в том числе: обоснование необходимости размещения государственного контракта; разработка стратегии снабжения по контракту; стратегия размещения; схема исполнения контракта; предварительные проекты документации и технических заданий; промежуточные результаты по каждому этапу исполнения государственного контракта; анализ результатов исполнения государственного контракта; аспекты эксплуатации созданных по контракту объектов.

Подводя итог, можно сказать, что действующая в Великобритании система государственных закупок предусматривает реализацию комплексного подхода к мониторингу и оценке эффективности реализации государственных контрактов. Данный подход основывается на проведении анализа контракта по этапам его жизненного цикла, включая анализ рисков и формирование плана по управлению ими, проектировании ожидаемых результатов государственного контракта и сопоставлении их с поставленными целями закупки и программы, в рамках которой проводится данная закупка, проведении анализа реалистичности и достоверности отдельных параметров контракта и оценке эффективности параметров в контексте удовлетворения нужд заказчика. Комплексный подход акцентируется на осуществлении сопутствующего управления контрактом, и осуществлении текущего, а не итогового контроля, а также закрепляет нормы, по которым определяется эффективность государственного контракта.

Кроме того, в Великобритании проводится мониторинг успешных практик, целью которого служит выявление резервов совершенствования процедур и

процессов по удовлетворению государственных нужд на уровне департаментов (Bianchi, 2010). Также в соответствии с полученными результатами мониторингов формируют соответствующую программу для сотрудников агентств по повышению уровня профессиональной квалификации.

Австралия

В Австралии отсутствуют специальные законодательные акты, посвящённые аспектам регулирования сферы государственных закупок. При этом в Австралии широко применяется конкурсный метод осуществления государственных заказов, регулируемых посредством подзаконных нормативных документов административных и исполнительных органов власти (в первую очередь, министерствами финансов на федеральном уровне и на уровне штата). Следует отметить, что штаты и территории наделены значительной самостоятельностью в рамках общей политики государственных закупок. Финансовый контроль государственных расходов основывается на действующем законодательстве и реализуется Казначейством (Министерством финансов).

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 большинстве случаев австралийское федеральное правительство не обозначает обязательных стандартных документов для участия в торгах, при этом можно отметить несколько исключений. Так, Министерством обороны разработаны собственные методические рекомендации (а именно стандартные Образцы тендерной документации). Область применения данных рекомендаций - закупки технических продуктов и программного обеспечения. При этом решение относительно содержания условий контракта остается в пределах компетенции организации-закупщика, руководствующейся критериями эффективности затрат.

В Директивах по закупкам (CPG) обозначается рекомендательный характер применения стандартных документов, и в большинстве случаев правительства штатов и территорий соблюдают данное условие за счет поощрения организации, либо путем включения в обязательства организации использования стандартной тендерной документации.

В Австралии процесс управления контрактами регламентируется такими документами, как:

- Акт содружества государства и частных компаний (Commonwealth Authority and Companies Act 1997);
- Акт финансового управления и подотчетности 1997 (Financial Management and Accountability Act 1997);
- Рекомендации главного исполнителя;

- Рекомендации по управлению контрактами;
- Руководство по закупкам (Commonwealth Procurement Guideline).

В соответствии с вышеперечисленными нормативными актами, процесс управления контрактами включает стадии, на которых необходимо: определить предмет государственной закупки, выбрать закупочную стратегию, разработать тендерную документацию, оценить поступившие заявки, принять решение и реализовать контракт, осуществлять сопутствующее управление контрактом, оценить итоги реализации контракта.

Австралийской системой государственных закупок устанавливается порядок менеджмента контракта, который в полной мере охватывает закупочный процесс и включает оценку рисков контракта, оценку предполагаемых выгод и затрат, оценку итоговых и промежуточных результатов, а также сопоставление достигнутых и планируемых результатов. При этом этап оценки эффективности государственного контракта базируется на анализе договора и результатов его реализации 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 учреждений сферы 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 нормативно-правовыми актами. Это необходимо для формирования общих организационных основ управления рисками, а также внутреннего контроля и аудита.

Нормативное регулирование внутреннего контроля и 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 потребуются 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 процессу реализации задач внутреннего аудита в учреждениях 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 осуществлению внутреннего контроля.

Нидерланды

Формирование системы внутреннего контроля и 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 учреждениях 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 локального финансового контроля.

В настоящее время в числе задач бюджетной политики России находится переход к режиму эффективного распределения государственных средств, предполагающий направленность на достижение максимального (из возможных вариантов) мультипликативного социального и экономического эффекта в результате использования средств бюджета и менеджмента государственной и муниципальной собственности. В процессе принятия решений о финансировании должны определяться ожидаемые результаты и устанавливаться позволяющие отслеживать достижение плана индикаторы. В данном случае, подразумевается осуществление индикативного контроля целевого использования и эффективности использования средств бюджета при условии использования инструментов аудита эффективности, позволяющих определять, степень экономности, производительности и результативности использования имеющихся средств в процессе решении поставленных задач органами исполнительной власти и получателями бюджетных средств.

Таким образом, современная отечественная система контрактных закупок по-прежнему имеет потенциал к совершенствованию, причем как посредством дальнейшего поэтапного внедрения в действительность отдельных аспектов 44 Федерального закона, так и путем устранения ряда пробелов законодательства в вопросах реализации контроля за расходованием средств бюджета в рамках удовлетворения нужд государства. Существует необходимость искоренения дублирования полномочий и обеспечения роста эффективности взаимодействия государственных и общественных контрольных органов. Осуществление контрольной функции через аудит, надзор и контроль государственных закупок должно происходить с точки зрения эффективности и рациональности освоения бюджетных средств, ввиду системной связи государственных и муниципальных закупок с задачами уполномоченных органов государственной власти, обеспечивающих финансирование и реализацию общественных нужд.

На основании исследования 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 текущего контроля исполнения контракта;

- комплексного подхода к мониторингу и оценке эффективности осуществления государственных контрактов, основанного на проведении анализа контракта по каждому этапу его жизненного цикла, включая анализ рисков и формирование плана по управлению ими, проектировании ожидаемых результатов государственного контракта и сопоставлении их с поставленными целями закупки и программы, в рамках которой проводится данная закупка, проведении анализа реалистичности и достоверности отдельных параметров контракта и оценке эффективности параметров в контексте 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 в зарубежных странах // Инноватика и экспертиза. - 2015. - № 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%3Aug&Itemid=144.

4. Обзор реформы государственных закупок в Европейском союзе. Бюллетень оперативной информации // Московские Торги - 2014. - №13 [Электронный ресурс]. URL: <http://e-torgi.ru/index.php/stati-2/7947-obzor-reformy-gosudarstvennykh-zakupok-v-evropejskom-soyuze>.

5. Реформа регулятивной структуры ЕС: презентация. Стамбул - 2014. [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 № 44 от 5 апреля 2013 года (в редакции от 03 июля 2016 года) «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 проведения мониторинга реализации положений 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 2015г. Минэкономразвития России, 2016.

11. Доклад о результатах проведения мониторинга реализации положений 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).