

Тема 5.2. Международный и зарубежный опыт регулирования отношений в контрактной системе

5.2.1. Мировые особенности и тенденции развития систем закупок для государственных нужд

1. Соединенные Штаты Америки

Наибольший опыт государственных закупок накоплен в Соединенных Штатах Америки, где много десятилетий складывалась система государственных контрактов и на данный момент она успешно и эффективно регулируется федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

В целом система закупок для государственных нужд в США характеризуется следующими особенностями: во-первых, система закупок на национальные нужды в США носит децентрализованный характер; во-вторых, система закупок, производимых в США непосредственно на государственные нужды, схожа с советской системой материально-технического снабжения - Госснаба СССР; в-третьих, осуществление закупок в интересах обеспечения нужд федеральных органов власти в США возложено на единый орган - Управление общих услуг - GSA (General Services Administration); в-четвертых, проведение специализированных закупок для государственных нужд осуществляется отдельными ведомствами: Министерством обороны США (Department of Defense - DoD); Агентством по исследованию и развитию в области энергетики (The United States Energy Research and Development Administration - ERDA); Национальным управлением по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration - NASA) и др. Система государственных закупок США охватывает в общей сложности около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплексы; в-пятых, в США сложилась своеобразная нормативно-методическая структура системы закупок для государственных нужд.

Национальное законодательство США также регламентирует деятельность органов, ответственных за формирование и использование информационных ресурсов в области государственных закупок. Центр данных по федеральным закупкам США периодически издает руководство по представлению информации, который включает следующие основные разделы: полный перечень отчитывающихся, а также не отчитывающихся по государственным закупкам ведомств; необходимые инструкции для узлов сбора данных по государственным закупкам в каждом ведомстве; разъяснения о том, какие данные и с какой периодичностью требуется представлять по государственным закупкам.

Центральная информационная система федеральных закупок США является основным источником консолидированной информации о государственных закупках. Эти данные Центральной информационной системы используются в качестве основы для подготовки периодических и специальных отчетов: президенту страны, конгрессу США, бюджетному управлению Соединенных Штатов, федеральным ведомствам, коммерческим структурам и некоммерческим общественным организациям.

Центральная информационная система федеральных закупок США, в базе данных которой есть сведения о государственных закупках с 1979 г.: готовит и ежегодно выпускает отчеты о государственных закупках; составляет отчеты на основе индивидуальных запросов любых потребителей (на платной основе); оказывает клиентам помощь в разработке требуемой структуры отчета (на платной основе).

Важную роль в осуществлении государственных закупок в США играет система электронных торгов, призванная: автоматизировать рутинные процедуры взаимодействия органов, осуществляющих государственные закупки, с потенциальными подрядчиками; существенно снизить затраты ресурсов на выполнение процедур государственных закупок; многократно сократить сроки проведения операций по осуществлению государственных закупок.

В то же время электронные торги при осуществлении государственных закупок в США используются в основном для закупок по упрощенным процедурам для контрактов с ограниченной стоимостью (до \$100000), что обусловлено очень жесткой регламентацией процедур осуществления федеральных закупок. Этим регламентам осуществления государственных закупок полностью удовлетворяет вариант их проведения с помощью документов на бумажных носителях. В то же время указанные регламенты создают определенные сложности при осуществлении государственных закупок посредством электронных торгов.

Важными условиями эффективного применения электронных торгов при осуществлении государственных закупок являются: развитое законодательство в сфере регулирования использования Интернет-технологий, средств связи и защиты информации, отвечающее принципам управления системой государственных закупок; разработка и внедрение базовых стандартов безопасности для компьютерных сетей, обслуживающих государственные закупки.

Значительным и принципиальным отличием двух систем является то, что в США система государственных закупок является централизованной, в России - децентрализованной. В обеих системах, безусловно, есть свои минусы и плюсы, но, как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надежной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Считается, что одним из главных преимуществ централизованной системы является низкий уровень коррупции. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию государственных закупок за других.

В качестве еще одного важного отличия следует назвать то, что в системе государственных закупок США государственный заказчик не ищет мнимой экономии, связанной с ценой контракта, напротив, он заключает контракты с целью получения минимальных издержек и с минимальным ущербом экономике в целом. В нашей же системе цена является

приоритетным показателем, несмотря на возможный ущерб в перспективе из-за таких контрактов.

2. Германия

ФРГ как член ЕС ведет закупочную деятельность в полном соответствии с положениями законодательства Евросоюза, касающегося государственных закупок. Адаптация национального законодательства Германии в сфере размещения государственных заказов к требованиям Евросоюза происходила достаточно просто, поскольку ФРГ всегда ориентировалась в организации государственных закупок на основные принципы, определяющие функции и задачи государства при управлении системой государственных закупок, включая создание конкурентной среды, исключение дискриминации и т.д., позволяющие в конечном итоге рационально расходовать государственные средства. Положения, касающиеся порядка осуществления государственных закупок, отвечающие требованиям законодательства ЕС, изложены в законе ФРГ о недопустимости ограничения конкуренции, то есть в антимонопольном законе.

Эти положения полностью соответствуют требованиям Евросоюза об удовлетворении государственных нужд посредством закупок на основе принципов рыночной экономики. Однако, в национальной системе государственных закупок Германии наблюдается и определенная специфика.

Во-первых, в Германии система контроля государственных закупок представлена двумя инстанциями: 1) апелляционной - в форме независимых учреждений; 2) судебной - в форме судебных органов. Практика осуществления государственных закупок в Германии показала, что возможности оспаривать решение о размещении государственного заказа в указанных инстанциях дают позитивные результаты, поскольку публикации, выносимых этими инстанциями вердиктов способствуют дальнейшему развитию права конкуренции в сфере государственных закупок.

Во-вторых, позитивным моментом реализации государственных закупок в ФРГ является установленный законом для апелляционной и

судебной инстанции ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия государственного заказчика. Это очень важно, поскольку в этом случае обжалование решений государственного заказчика не приводит к задержке инвестирования средств. В России ФАС подобные апелляции имеет право рассматривать в течение полугода, и это безусловно негативно сказывается на развитии прав конкуренции в сфере государственных закупок и увеличивает период производственно-сбытового цикла в хозяйственном обороте.

В-третьих, важным аспектом системы государственных закупок в Германии является децентрализация процессов закупок для удовлетворения государственных нужд, когда и федеральные, и региональные, и местные органы власти, и частные структуры, функционирующие в секторах жизнеобеспечения районов страны, размещают в соответствии с национальным законодательством заявки на государственные заказы самостоятельно и под свою ответственность.

В-четвертых, значимым фактором осуществления государственных закупок в ФРГ является использование раздельной системы правил размещения государственных заказов, предусматривающей, в том числе, использование различного порядка контроля и обжалования действий заказчика: с одной стороны это государственные заказы, которые в денежном выражении находятся выше пороговых величин, предусмотренных директивами Евросоюза; с другой стороны это государственные заказы, которые в денежном выражении находятся ниже пороговых величин, предусмотренных соответствующими директивами ЕС.

В-пятых, на развитие системы государственных закупок в Германии позитивно влияет взаимодействие федерального министерства экономики, ответственного за организацию процессов государственных закупок, с участниками процесса государственных закупок, чтобы добиться общего подхода в понимании положений нормативных актов и рассмотрения на регулярной основе предложений по их совершенствованию.

В-шестых, представляет интерес работа в ФРГ общественной организации «Форум госзаказа», которая усилиями ученых и профессиональных экспертов на протяжении длительного времени, с одной стороны, обеспечивает анализ новых явлений и процессов, происходящих в сфере государственных закупок как в Германии, так и за рубежом, с другой стороны, формирует отношение профессионального сообщества к нововведениям, происходящим в сфере государственных закупок.

Реакция профессионального сообщества в сфере государственных закупок в Германии на динамику развития системы государственных закупок в стране и в мире выражается в доведении на регулярной основе своего мнения до сведения правительства; в присуждении (ежегодно) от имени «Форума госзаказа» премии за лучшую научную работу в сфере государственных закупок (Public Procurement Award).

В-седьмых, в Германии в государственных учреждениях практикуется назначение независимых лиц, ответственных за размещение государственных заказов. Работа этих лиц контролируется вышестоящими органами надзора и представителями Счетной палаты ФРГ. Такая практика внедрена потому, что заказчики нередко предпринимают попытки обходить отдельные положения законодательства о государственных закупках и снять с себя часть обязательств, что приводит к случаям недобросовестной конкуренции.

В-восьмых, важное значение в системе реализации государственных закупок ФРГ играет внедрение систем обеспечения качества у государственных заказчиков и подрядчиков, направленных, в том числе на обеспечение мер по борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок.

В Федеральном агентстве по закупкам Германии (Federal Procurement Agency) как правительственном учреждении, осуществляющем закупки для федеральных органов государственной власти, фондов и научно-исследовательских институтов, наряду с Федеральной службой оборонных технологий и закупок (Federal Office for Defence Technology and Procurement) сформирован комплекс механизмов, обеспечивающих профессионализм и

высокую квалификацию сотрудников, включая службу профессиональной поддержки; службу по организации семинаров и тренингов по предотвращению коррупции; совет по предотвращению проявлений коррупции.

Более того, в Федеральном агентстве по закупкам Германии для новых сотрудников обязательно участие в тренингах по предотвращению коррупции. В агентстве также используется такой механизм противодействия коррупции как регулярная ротация персонала (раз в 5-8 лет). Указанный механизм, с одной стороны, нацелен на устранение установления длительных контактов сотрудников агентства с поставщиками, а с другой, обеспечивает расширение профессиональных возможностей сотрудников агентства.

3. Отдельные черты механизма госзакупок в иных странах

В **Австралии** прозрачность государственных закупок обеспечивается обязательной публикацией в сети Интернет всей информации о государственной закупке, включая: план закупок заказчика, извещение о конкретной закупке, документация к конкретной закупке, сведения об исполнении контракта. В соответствии с национальными правилами госзакупок все заказчики обязаны публиковать извещение и документацию о государственных закупках стоимостью свыше десяти тысяч австралийских долларов. На портале системы госзакупок AusTender (www.tenders.gov.au) помимо стандартных документов о закупках представляется большой объем следующей статистической информации о государственных закупках: статистика участия в государственных закупках индивидуальных предпринимателей, предприятий малого и среднего бизнеса; сведения о контрактах на поставку в интересах государственных нужд с иностранными поставщиками; информация о лучших категориях товаров и услуг с учетом анализа стоимости контрактов; список лучших поставщиков товаров и услуг.

В **Бразилии** прозрачность государственных закупок обеспечивается предоставлением информации на «Портале прозрачности» - Transparency Portal (www.portaldatransparencia.gov.br), где помимо этого предоставляется

информация о расходах на осуществление государственных закупок и об исполнении бюджета в целом. Особенности системы Transparency Portal, связанные с отсутствием требований прохождения регистрации и получение пароля, а также с автоматическим (без выполнения специальных операций) режимом наполнения информации посредством извлечения необходимых сведений из информационных систем органов государственной власти, обеспечили национальной системе Transparency Portal широкую международную известность и признание как реализующей лучшую технологию обеспечения прозрачности и предотвращения проявлений коррупции в сфере государственных закупок.

В Великобритании существует практика обсуждения государственных закупок по сценарию, включающему: описание характера закупки; разъяснение участнику закупки процедуры рассмотрения и оценки заявок; обсуждение достоинств и недостатков предложения участника закупки заказчиком; заслушивание мнения поставщика о процессе закупки, проблемах, с которыми он столкнулся при осуществлении закупки; вопросов, касающихся итогов закупки.

При этом, в Великобритании опрос участников проводится в течение 15 дней после заключения контракта в форме личной беседы (по телефону) или видеоконференции. Возглавляет процедуру руководитель закупки. Важным аспектом данной дискуссии является то, что на всех ее этапах запрещено раскрывать информацию о предложениях других поставщиков. Результаты обсуждения фиксируются и сохраняются в документах о закупке. Материалы с такими обсуждениями снижают вероятность юридических проблем, а также повышают уровень доверия поставщиков к процедурам закупки.

В Канаде в целях обеспечения единства системы государственных закупок в стране существует Кодекс этического поведения государственного закупщика (The Code of Conduct for Procurement), закрепляющий требования, согласно которым представитель заказчика: руководствуется в своей деятельности нормами законодательства о государственных закупках; обязан

незамедлительно сообщить в письменной форме о фактах подкупа или нарушений законодательства о государственных закупках; должен избегать конфликта интересов, в том числе связанный с семейным положением; не должен принимать подарки от интересантов участия в системе государственных закупок.

В отношении поставщиков в Кодексе этического поведения установлены требования, согласно которым поставщик не должен склонять заказчика к нарушению закона и нанимать сотрудников контрактной службы в течение установленного Кодексом периода времени.

Одним из мировых лидеров в сфере информационного обеспечения государственных закупок является **Южная Корея**. В распоряжении центрального ведомства Южной Кореи по государственным закупкам есть полностью интегрированная, сквозная система электронных закупок KONEPS (www.pps.go.kr), которая охватывает весь цикл электронных закупок, начиная с регистрации участников и заканчивая контролем и оплатой контракта. Система электронных закупок KONEPS обеспечивает электронный обмен документами, связанными с закупками, с большим количеством (более 140 внешних систем), обеспечивая полную автоматизацию процесса государственной закупки, включая сбор данных о квалификации поставщика; формирование отчета о поставке; выставление счета-фактуры; обеспечение электронной оплаты контракта.

В целях исключения злоупотреблений и коррупционных проявлений в сфере государственных закупок в стране используются электронные сертификаты, обеспечивающие распознавание отпечатков пальцев (Fingerprint Recognition e-Bidding). Благодаря этой системе пользователь может осуществить закупку для одной организации только с применением биометрического ключа доступа. Единая база биометрических данных пользователей при этом отсутствует. Информация с отпечатками пальцев хранится только в электронном файле поставщика, что обеспечивает конфиденциальность данной информации.

Если говорить об общих подходах к осуществлению государственных закупок в разных странах, то можно отметить, что практически **во всех странах G20** в интересах обеспечения прозрачности закупок практикуются публикации решений об определении поставщика и о заключении контракта с победителем государственных закупок. В интересах обеспечения единства и целостности национальной системы государственных закупок в странах G20 используется три вида нормативно-правовых актов, определяющих этические нормы поведения участников системы государственных закупок: во-первых, это законы и подзаконные нормативные правовые акты, практикуемые в Австралии, США, Южной Корее и ряде стран ЕС (Австрия, Бельгия, Великобритания, Испания, Чехия); во-вторых, это отдельный свод правил этического поведения в сфере государственных закупок, практикуемые в Бразилии, Канаде, Мексике, Турции и ряде стран ЕС (Нидерландах, Франции); в-третьих, это рекомендации, касающиеся осуществления процедур государственных закупок, практикуемые в ряде стран ЕС (Дания, Ирландия, Германия).

В целом анализ современных особенностей развития систем закупок для государственных нужд в отдельных странах мира позволяет выделить следующие общие тенденции их развития: открытость и прозрачность; обеспечение качества процедуры закупки; соблюдение этических норм поставщиками и заказчиками; непрерывное совершенствование системы; обеспечение качества закупаемых товаров и услуг; безопасность; обеспечение оперативности закупки; усиление обратной связи с участниками системы; минимизация государственных расходов.

Современные тенденции развития систем закупок для государственных нужд в мировой практике обусловлены поиском рациональных пропорций между: открытостью и прозрачностью систем государственных закупок, с одной стороны, и их безопасностью для государства, с другой стороны; минимизацией бюджетных расходов на государственные закупки, и обеспечением должного качества закупаемых товаров и услуг; усилением

обратной связи с участниками системы государственных закупок, и непрерывным совершенствованием системы государственных закупок; обеспечением оперативности государственных закупок, и обеспечением качества процедур государственных закупок; соблюдением этических норм поставщиками при государственных закупках, с одной стороны, и соблюдением этических норм заказчиками, с другой.

5.2.2. Возможные перспективы использования зарубежного опыта для развития российской контрактной системы.

В России развитие современной системы государственных закупок началось в 1990-х гг. с установления принципа добровольности заключения контракта между поставщиком и государственными заказчиками. В настоящее время система государственных закупок - это контрактная многоуровневая система, основанная на единых подходах и принципах. На систему государственных и муниципальных закупок выделяется значительная доля бюджетных средств, порой превышающая треть всех расходов. При этом, средства, выделяемые из бюджетов на государственные закупки, направляются как на приобретение определенных товаров, работ, услуг, непосредственно необходимых для осуществления деятельности государственных органов-заказчиков, так и на инвестиционные товары, с помощью которых государство воздействует на национальную экономику. Государство закупает необходимую продукцию для нужд здравоохранения, армии, культуры, спорта, образования. Большая часть средств идет на закупку продукции, необходимой для реализации государственных программ.

Складывающаяся система государственных закупок положительно влияет на экономику, повышает деловую активность и эффективность национальной экономики, но этим не ограничивается. Система государственных и муниципальных закупок экономит бюджетные средства, что положительно влияет на развитие государственной экономической системы и на расходные статьи бюджета.

В целом за 30 лет в Российской Федерации: создана нормативно-правовая база регулирования системы государственных и муниципальных закупок; создана информационная прозрачность государственных и муниципальных закупок; сформулирован регламент внедрения закупок; определена ответственность поставщика и заказчика закупок; сформулированы основные требования контроля за эффективным расходом бюджетных средств; определены правила участия иностранных поставщиков в закупках.

В настоящее время в Российской Федерации указанные выше федеральные законы всесторонне регулируют и регламентируют почти все процессы, связанные с государственными закупками. Финансовое обеспечение государственных закупок происходит за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов, в зависимости от статуса заказчика. Все действия заказчика и поставщика контролируются Федеральной антимонопольной службой (ФАС РФ), которая проверяет участников закупочной деятельности на предмет соблюдения соответствующего законодательства. Если выявляются нарушения законодательства или условий контракта, а также случаи одностороннего отказа от заключения контракта или его расторжения, юридические или физические лица, выступающие в сфере государственных и муниципальных закупок в лице поставщика, подрядчика или исполнителя, включаются в Реестр недобросовестных поставщиков. Данный реестр был создан с целью снижения рисков заключения контрактов с недобросовестными исполнителями.

Несмотря на достигнутые успехи, система государственных закупок в России, играя важную роль в системе национального товарооборота продукции, а также стимулируя конкуренцию и национальную экономику в целом, должна развиваться и далее с учетом зарубежного опыта.

В современных условиях в мировой практике государствами широко используются системы общественных закупок, созданные и

функционирующие на основе принципиально разных моделей, включая централизованную, децентрализованную и смешанную системы. Особенности организации механизма госзакупок и его регулирования во многом зависят от системы государственного управления, традиций взаимодействия хозяйствующих субъектов в условиях государственного регулирования, их деятельности, развития взаимосвязей и в целом от экономического уровня стран, а также воздействия внешних факторов в условиях глобальной экономики.

Зарубежный опыт государственных закупок представляет несомненный интерес, поскольку поможет разработать и внедрить в российскую практику государственных закупок новые подходы.

Национальную систему государственных закупок США можно охарактеризовать такими признаками, как: жесткая регламентация процедур, взаимодействие и контроль между ведомствами дают возможность противодействовать коррупции; обширное использование методики планирования государственных нужд; осуществление конкурсных торгов согласно единой методологии, применение библиотеки типовых контрактов и банка данных полезных свойств закупаемой продукции; применение отличающихся друг от друга механизмов контроля исполнения контрактов, анализ эффективного обеспечения государственных (публичных) нужд и системы управления поставками продукции; специальные информационные средства управления контрактными системами решают проблему публичной открытости и гласности абсолютно всех контрактных процессов и их итогов.

Большое значение в практике США придается процедуре планирования государственного заказа. Прогноз закупок представляет собой план-график размещения государственного заказа. При этом в США планирование основано на контроле каждой закупки на всех этапах реализацией контракта.

Федеральная контрактная служба США предоставляет полную информацию о планировании государственных закупок. Это позволяет узнать об осуществлении государственных закупок еще до торгов. В системе общего

доступа можно найти информацию по каждой интересующей закупке. В перечень данных, которые входят в информационный лист о закупке, включается: наименование органа-заказчика; ценовой диапазон; формы контракта, в т.ч. форма его реализации; данные об ответственных лицах.

В Российской Федерации сейчас ситуация складывается так, что данная практика размещения государственного заказа приближается в этом отношении к опыту США, у причастных органов в планах полная прозрачность всех процессов.

Федеральная контрактная система США примечательна своим разветвленным организационно-функциональным аппаратом, который управляется единым центром. Иными словами, главным преимуществом системы государственных закупок в США является ее централизация, когда заказчиком выступает один специализированный государственный орган, благодаря чему значительно сокращаются расходы бюджетных средств по сравнению с децентрализованной системой, действующей в России, в которой заказчиком выступает любой государственный орган или бюджетная организация. Центральным органом управления закупками в США выступает Офис государственного заказа США. В США большое значение уделяется квалификации чиновников, которые отвечают за планирование государственного заказа. Перед ними ставятся высокие требования, т.к. вопрос их компетенции затрагивает интересы государства. В российской действительности серьезная проблема связана именно с квалификацией кадров в сфере государственных закупок, из-за чего теряется эффективность реализации бюджетных средств. Однако в настоящее время законодатель ужесточает санкции за нарушение предписаний закона в сфере подготовки кадров.

С 1 января 2015 года в российской системе государственных закупок было введено двухуровневое планирование - среднесрочное и оперативное. К среднесрочному можно отнести трехлетние планы закупок. Помимо этого,

заказчики обязаны формировать подробные планы-графики закупок на текущий год, т. е. оперативное планирование.

Много положительных черт, которые Россия могла бы взять на вооружение, имеет также контрактная система ФРГ. Исходя из того, что Германия входит в состав ЕС, на нее накладываются обязанности по исполнению союзного законодательства. Однако законодательство Европейского союза заимствовало некоторые положения законодательства Германии в вопросах невозможности ограничения конкуренции и недопустимости создания монополий. Контроль над процедурами государственных закупок в Германии интересен тем, что он представляет собой двухуровневую систему, которая включает в себя апелляционную инстанцию и судебную. В ФРГ чрезвычайно популярна возможность оспаривать итоги размещения заказа в силу того, что решение, принимаемое по итогам торгов, публикуется в официальных источниках, что влечет за собой повышение прозрачности в области информирования населения и иных участников государственных закупок. Важно также подчеркнуть, что решения, принимаемые апелляционной и судебной инстанциями, которые контролируют исполнение системы государственных закупок, публикуются в различных источниках и служат для дальнейшего развития законности проведения государственных закупок. Жалобы рассматриваются в ускоренном порядке, что позволяет не задерживать приобретение товаров и услуг.

В Германии по итогам торгов участник, который предложил наиболее выгодные для заказчика условия получает возможность заключить контракт. Очень важно отметить, что в Германии, в отличие от большинства стран, под выгодой для заказчика понимается не самая низкая цена, а качественный товар по доступной цене, именно это является первостепенной целью заказчика - доступная цена за качественный товар. Иными словами, после проведения торгов в Германии контракт на поставку товаров и услуг для нужд государства заключается с более выгодным участником с экономической точки зрения.

При этом экономической выгодой в Германии считается не снижение цены в результате проведения торгов, и не приобретение самых дешевых товаров, работ и услуг. Для Германии получение качественных товаров по приемлемой и доступной цене – вот, что является основной экономической выгодой торгов. Кроме того, следует обратить внимание и на то, что одним из механизмов обеспечения контроля над размещением государственного заказа в ФРГ является деятельность общественной организации экспертов и ученых «Форум госзаказа». Эта организация помогает производить обмен мнениями, формировать отношение к новым явлениям в сфере государственных закупок. В результате многие вопросы можно рассмотреть со стороны независимых экспертов, найти новые решения проблем, а также это помогает реализовывать принцип открытости и достоверности.

Российское законодательство предусматривает регулирование всех стадий закупочного процесса: планирование закупок (на 1-3 года); определение поставщика и заключение контракта; исполнение контракта и отчетность. Все это сопровождается сквозным мониторингом, контролем и аудитом.

Так же, как и в США и Германии, данный закон регулирует отношения, которые направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг. Главными принципами является гласность и прозрачность осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Важной особенностью Закона № 44-ФЗ является выстраивание четкой контрольной системы.

В рамках этой системы проводимые закупки проходят: ведомственный контроль; контроль со стороны контрольных органов в сфере закупок, органов казначейства, органов внутреннего финансового контроля и общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц. Кроме этого, закупки подлежат аудиту, который осуществляется Счетной палатой

РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Минэкономразвития России реализует мониторинг закупок.

Суть российской системы государственных и муниципальных закупок заключается в том, что ключевым вопросом является не процесс выбора победителя торгов, с которым заключается контракт, а качество проведения процедуры государственных закупок. Однако процессу выбора поставщика необходимо уделить особое внимание.

Здесь возникает еще одна проблема - это составление технического задания к товару. Сложность заключается в том, чтобы не нарушить законы о конкуренции и прописать нужные характеристики товара, не ущемляющие участников закупки. Это также может привести к заключению договора с поставщиком, предоставляющим некачественный товар или услугу.

Главным отличием российской системы организации государственных закупок от немецкой является то, что критерием при выборе поставщика товаров является цена. В законодательстве меньше внимания уделяется качеству товаров при выборе поставщиков. Это помогает сэкономить бюджетные деньги, но возрастает возможность поставки некачественного товара.

Таким образом, международный опыт государственных закупок представляет заинтересованность с целью исследования и введения ранее не применяемых подходов к организации отечественных государственных закупок, при помощи государственных закупок осуществляется выполнение социальных и экономических программ страны, поощряется формирование в области народного хозяйства, в том числе инновационных проектов, поддерживается продукция национальных производителей, кроме того регулируются определенные общественные процессы. Опыт западных стран может помочь повысить эффективность процедуры организации государственных закупок. Если при определении экономически выгодного участника будет учитываться качество товара, как в Германии, это поможет приобретать качественные товары по доступной цене.

Из практики США Россия может использовать подход к формированию структуры организации закупок с единым центром, что усилит контроль над размещением государственного заказа.

В целом в целях совершенствования отечественной системы государственных закупок России, как и большинству развитых стран мира, необходимо принять основополагающие требования, на которых и должен быть ориентирован процесс закупок для государственных нужд. Эти требования включают следующее:

1. Проведение государственных закупок должно осуществляться публично, информация по процедурам должна быть общедоступна. При этом необходимо соблюдать принцип «презумпции открытости информации», заключающийся в том, что пользователь информации не обязан объяснять причины, по которым он запрашивает эту информацию, а государственный орган должен доказать, ссылаясь на нормы законодательства, почему он отказывается в предоставлении этой информации.

2. Государственные закупки должны совершаться с максимальной эффективностью (соотношение цены и качества товаров, работ или услуг), что должно реализовываться путем повышения конкурентности в процедурах государственных закупок, расширения географии подрядчиков и т.д.

3. Процедуры должны осуществляться таким образом, чтобы все виды издержек заказчиков на осуществление закупок были минимизированы.

4. Результаты государственных закупок и действия конкретных заказчиков должны быть подконтрольны распорядителям бюджетных средств, а также специальным уполномоченным органам.

Выводы.

Правовое регулирование государственных закупок играет очень важную роль в системе государственных отношений, как внешнеполитических, так и внутри страны. Показатели эффективности правоприменения в области контрактной системы далеки еще от совершенства, отраслевые нормы не всегда являются дополнением друг друга, а их количество и скорость

изменения придают путаницу. Значительное нагромождение норм из разных отраслей права приводит к тому, что субъекты финансовых и экономических правоотношений, являющиеся реальными и потенциальными участниками процедуры поставки товаров, работ и услуг для публичных нужд, теряются в массиве норм права, не успевают следить за потоком их изменения, соотношением юридической силы таких изменений, неверно трактуют нормы права и т.д. Это в свою очередь, порождает проблемы в правоприменительной практике в сфере государственных и муниципальных закупок, нарушает работу контрактной системы как целостного механизма.

Необходимо проведение масштабной систематизации нормативного материала и подготовка единого кодифицированного правового акта «О контрактной системе публичных закупок». Единый кодекс контрактной системы должен олицетворять общую систему праворегулирования, исходя из общих принципов контрактной деятельности, содержать общий и типовой унификатор закупочной процедуры и документации, единый перечень правонарушений в данной области и т.д.

Проведение сравнительных исследований нормативной базы, регламентирующей закупочную деятельность в России с другими странами, может помочь в совершенствовании отечественного законодательства. Законодательство о государственных закупках в разных странах мира развивалось с особенностями правовых систем и традиций. В силу этого наблюдаются заметные различия в структуре законодательства, а также различия в соотношении законов (актов) в общем объеме нормативных документов по вопросу закупок.

В качестве решения возникающих проблем целесообразно устранить противоречия между нормами Закона № 44-ФЗ и ГК РФ посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в Гражданский кодекс РФ, при этом применять его как основной кодифицированный акт в области гражданского законодательства, с учетом норм специального Закона № 44-ФЗ.

Совершенствование действующего законодательства в сфере осуществления публичных закупок открывает новые перспективы для широкого спектра компаний малого и среднего бизнеса, ориентирует направление вектора импортозамещения, определяет выгодные приоритеты развития и преференции российских предпринимателей по отношению к зарубежным поставщикам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

5.2.3. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг

Комиссией по праву международной торговли Организации объединенных наций (ООН) принят **Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг»**, включающий:

1) общие положения: сфера применения; определения; подзаконные акты о закупках; квалификационные данные поставщиков (подрядчиков); предквалификационные процедуры; 2) межправительственные обязательства данного государства, касающиеся закупок; 3) правила, касающиеся описания товаров, работ, услуг и др.; 4) методы закупок в международном масштабе и условия их использования; 5) процедуры торгов: привлечение тендерных заявок и заявок на предквалификационный отбор; представление тендерных заявок; оценка и сопоставление тендерных заявок и др.; 6) основной метод закупок: уведомление о привлечении предложений; содержание запросов предложений; критерии для оценки предложений; 7) выбор процедуры отбора: процедура отбора без проведения переговоров; путем проведения одновременных переговоров; путем проведения поочередных переговоров; 8) процедуры, применяемые при закупках альтернативными методами: двухэтапные торги, торги с ограниченным участием, запрос предложений, конкурентные переговоры, запрос котировок, закупки из одного источника; обжалование.