

Международный опыт построения системы госзакупок



Рассматривая и анализируя весь комплекс проблем, возникающих перед специалистами по государственным и муниципальным закупкам в России, мы часто задаемся вопросом: а как обстоят дела за рубежом, насколько совершенно законодательство, с какими сложностями сталкиваются заграничные поставщики и государственные заказчики и есть ли смысл перенимать чужой опыт.

На данный момент существует несколько документов, которые являются нормативно-правовой базой для осуществления государственных закупок в разных странах. Рассматривая их, можно выявить особенности законодательства в сфере госзакупок в этих государствах.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг»

Документом, который аккумулировал весь имеющийся международный опыт и практические наработки в области как государственных, так и общественных закупок в условиях рыночной экономики, является Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», принятый в 1994 г. на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли. Данный закон был разработан Организацией Объединенных Наций в качестве модельного по построению современной эффективной рыночной модели размещения государственного заказа и предназначался в первую очередь для стран Восточной Европы с переходным типом экономики, а также для развивающихся государств.

Основными целями Типового закона ЮНСИТРАЛ являются максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении госзакупок. Закон рекомендуется применять во всех случаях проведения государственных закупок, за исключением закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

К числу базовых положений этого документа относятся:

1. В части открытости и прозрачности – ведение отчетности о проведении закупок в письменной форме (отчетность должна отражать все существенные меры, принимаемые государственными заказчиками при проведении конкурсов и иных способов закупок), а также публичное уведомление как о намерении государственных заказчиков заключить государственные контракты, так и о подписании этих контрактов.
2. В части квалификации – четкая регламентация возможных требований к квалификации поставщиков, порядок и процедуры изучения квалификации, а также порядок проведения предварительного квалификационного отбора.
3. В части процедур – открытый конкурс в качестве основного способа закупок; кроме открытого конкурса предусматривается закрытый конкурс, запрос котировок и закупка у единственного источника для простой продукции; двухэтапные конкурсы, конкурентные переговоры, запрос предложений для закупки сложной продукции и консультационных услуг.
4. Процедура открытого конкурса предусматривает публикацию извещения; направление потенциальным поставщикам условий конкурса (конкурсная документация); подготовку конкурсных

заявок, включая изменения и разъяснения; подачу конкурсных заявок; публичную процедуру вскрытия конкурсных заявок; оценку заявок; акцепт заявок и вступление договора о поставках в законную силу. Закон также описывает процедуры иных способов закупок, достаточно детальное определение дано процедурам закупок услуг (двухэтапные конкурсы, запрос предложений и конкурентные переговоры).

5. В части разрешения разногласий сторон законом предусмотрено право поставщика (подрядчика) на обжалование размещения государственного заказа в закупочной организации, а также в административном или судебном порядке.

В настоящее время можно утверждать, что Типовой закон ЮНСИТРАЛ сыграл свою роль модельного закона. В основе действующего законодательства Российской Федерации, Казахстана, Киргизии и других стран СНГ и Восточной Европы лежат положения и подходы данного документа.

Соглашение по правительственным закупкам ВТО

Вторым по значимости международным документом является многостороннее Соглашение по правительственным закупкам (Agreement on Government Procurement), принятое по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в 1994 г. Оно является одним из элементов Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ) и заключается странами в рамках участия во Всемирной торговой организации (ВТО). Подписание Соглашения по правительственным закупкам не является обязательным условием для вступления страны в ВТО, но в последнее десятилетие появилась устойчивая тенденция: ведущие страны – участницы ВТО (США, страны Евросоюза, Канада, Израиль, Япония, Швейцария) считают подписание данного документа в ходе двусторонних переговоров со странами-претендентами неизменным условием. Однако к маю 2008 г. только 39 из 152 стран – участниц ВТО подписали Соглашение по правительственным закупкам.

Соглашение должно способствовать открытию национальных рынков госзакупок и предоставлению поставщикам из стран, подписавших данный документ, равных с национальными поставщиками условий участия. Целями данного документа являются развитие международной торговли, запрет на дискриминацию иностранных поставщиков, обеспечение прозрачности законодательства и применяемых процедур закупок. Т

Таким образом, государственные заказчики не должны предоставлять каким-либо отдельным поставщикам или группам поставщиков (сформированным по национальному или иному признаку) льготных условий получения госзаказов. Запрещается установление к закупаемой продукции технических требований, ограничивающих международную торговлю; технические требования к закупаемым товарам, работам или услугам должны базироваться на международных стандартах.

Соглашением о правительственных закупках определены три вида процедур размещения госзаказа: открытые, селективные и ограниченные. Открытыми являются процедуры, при которых заявку могут представить любые заинтересованные поставщики товаров или услуг. Селективными считаются процедуры, при которых заявку вправе подать только поставщики, получившие от закупочного ведомства соответствующее предложение. Ограниченные процедуры – действия, при которых закупочное ведомство вступает в контакт с поставщиками товаров или услуг индивидуально, строго на установленных соглашением условиях.

Процедуры торгов и иных способов закупки должны соответствовать определенным правилам. В частности:

- запрещается предоставлять каким-либо поставщикам или группам поставщиков информацию о проведении госзакупок на льготных условиях;
- публикация информации о проведении торгов должна осуществляться в том числе в международных изданиях на одном из официальных языков ВТО;
- квалификационные требования должны быть едиными для всех поставщиков – участников процедур закупок;
- при проведении торгов срок подготовки конкурсных заявок не должен быть менее 40 дней, в остальных случаях – не менее 25 дней;
- устанавливаются требования к содержанию документации по торгам (конкурсной документации);
- определены условия подачи и вскрытия конкурсных заявок, обеспечивающие соблюдение гласности и сохранности предложений;
- принят ряд других условий, направленных на обеспечение конкуренции и прозрачности процесса госзакупок.

Опыт Соединенных Штатов Америки

Общую координацию деятельности в области госзакупок США осуществляет Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), которое было создано в 1974 г. в качестве консультативного органа при Министерстве управления и бюджета, а в 1988 г. превратилось в самостоятельный постоянно действующий орган государственной власти.

Все закупки, проводимые федеральными закупочными агентствами, регламентируются Сводом правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR1), разработанным в 1984 г. и описывающим все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Декларируемая цель FAR – соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем госзаказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты) с учетом ограниченного времени на проведение закупки.

В соответствии с FAR при размещении госзаказа США применяются следующие процедуры:

- открытые торги;
- двухэтапные торги;
- проведение переговоров;
- упрощенные способы закупок.

Упрощенные способы закупок (Simplified Acquisition Methods), не встречающиеся в других странах, применяются при небольшой стоимости контрактов (до 100 тыс. долл.) и в сумме не должны превышать 5 млн долл. в год. При этом налагается запрет на искусственное дробление объема закупки. К упрощенным способам относятся:

- запрос ценовых котировок (Price Quotations);
- использование корпоративных закупочных пластиковых карт при особо малых закупках – до 2 500 долл. (Governmentalwide Commercial Purchasing Card);
- размещение заказов на закупку (Purchase Orders);
- использование рамочных соглашений (Blanket Purchase Agreement) для регулярных закупок широкого ассортимента продукции (типичный пример – канцелярские товары и прочие расходные материалы для работы офисов, а также снабжение запасными частями автохозяйств заказчиков) и

др.

Формирование и размещение государственных заказов США осуществляется по двум основным направлениям: для текущего обеспечения деятельности (материально-техническое снабжение) и закупки по профилю работы конкретного государственного органа (прежде всего НИР и ОКР, а также капитальные вложения).

Для учета закупок в области национальной обороны и безопасности в Соединенных Штатах используется особое государственное регулирование. Данный вид госзаказа размещается на основании специального документа – дополнения к своду правил государственных закупок для нужд национальной обороны (Defense Federal Acquisition Regulation – Supplement, DFARS). Эти инструкции применяются Министерством обороны США и другими ведомствами при закупках продукции исключительно военного назначения.

Вопросы текущего обеспечения нужд федеральных органов власти США решаются централизованно, через специальную организацию – Администрацию общих услуг (General Services Administration, GSA), благодаря которой заказчики могут закупить широкий ассортимент товаров, работ и услуг, «единых и стандартных» для всех ведомств, независимо от их профиля.

Госзаказчикам предлагается выбор более чем из 4 млн наименований продукции, централизованно закупаемой Администрацией общих услуг. При этом одной из немаловажных задач GSA является снижение затрат на осуществление самих закупочных процедур. Так, расходы GSA на проведение закупок в 2002 г. составили 2,07% от общих расходов на проводимые закупки, а в 2004 и 2005 гг. снизились до 1,75%.

Опыт Европейского союза

Значительность доли, приходящейся на госзакупки, и большое количество стран-членов, определяемое различным уровнем развития и емкости государственного сектора, потребовали специфического законодательного подхода к регулированию размещения госзаказа в странах Европейского союза. Сегодня размещение государственных заказов в ЕС регламентируется, в зависимости от объемов и других условий, тремя уровнями законодательного регулирования: международным, законодательством Евросоюза и национальным.

К международному регулированию закупок Евросоюза в первую очередь относятся требования ранее упомянутого Соглашения о правительственных закупках Всемирной торговой организации. При регламентации на уровне Евросоюза действует ряд правовых актов, обеспечивающих единые условия проведения закупок для государственных нужд. Необходимо отметить, что период с 2004 по 2006 г. являлся переходным, когда параллельно действовало два вида документов – «старые» директивы и заменяющие их «новые».

Принципиальные изменения в регламентации государственных закупок Евросоюза направлены на совершенствование нормативно-правовой базы и предполагают:

- исключение из сферы действия общего законодательства по государственным закупкам отдельных секторов экономики, традиционно являющихся естественными монополиями (водоснабжение, энергетика, транспорт и сфера почтовых услуг);
- введение в практику закупок более гибких процедур, в частности процедуры конкурентных переговоров, а также заключение рамочных соглашений;
- учет новых форм организации и ведения бизнеса: концессии и другие формы партнерства между частным и общественным сектором;
- внедрение электронных закупок.

ЕС рассматривает государственные закупки как инструмент не только для удовлетворения текущей

деятельности органов государственного управления, но и для реализации социальной политики. В частности, в коммюнике «О законодательстве Европейского сообщества в области государственных закупок и использовании государственных закупок для проведения социальной политики» указывается, что при заключении контрактов на поставки продукции для государственных и общественных нужд необходимо принимать во внимание социальные цели. Особо отмечается, что реализация социальных программ возможна в рамках существующего законодательства и практики его применения. Указываются и основные подходы к осуществлению социального подхода при закупках, в числе которых:

- разработка соответствующих технических спецификаций и условий контракта, включая требования к условиям работы;
- правильный выбор поставщиков;
- исключение из числа поставщиков тех, деятельность которых не соответствует законодательству в области социальной сферы;
- использование дополнительных социальных критериев при выборе поставщиков.

Этот же документ предусматривает реализацию экологической политики при размещении госзаказов:

- разработку соответствующих технических спецификаций;
- использование определенного сырья и материалов;
- использование специфических технологических процессов;
- выбор соответствующих поставщиков;
- рекомендации по оценке предложений и выбору наилучшего предложения с учетом экологических требований.

Закупки стран, входящих в Евросоюз, по-прежнему осуществляются органами государственного управления согласно национальному законодательству. Однако при этом во внимание принимаются не только национальные правила закупок, но и законодательство и рекомендации Европейского сообщества, установленные в ранее упоминаемых директивах.

Опыт международных финансовых институтов

Значительный интерес представляет опыт закупок за счет общественных средств так называемыми международными финансовыми институтами (МФИ) – крупными международными некоммерческими организациями, целью деятельности которых является развитие определенных отраслей экономики разных стран или регионов мира. МФИ аккумулируют значительные объемы денежных средств (полученных за счет взносов участников, а также за счет коммерческой деятельности – как правило, предоставление ресурсов осуществляется на принципах кредитования, то есть на возвратной платной основе) и реализуют крупные международные коммерческие и некоммерческие проекты.

Поскольку проекты финансируются за счет средств международных финансовых институтов, правила расходования этих средств, в том числе и правила проведения закупок, устанавливаются МФИ. В соглашениях с МФИ о предоставлении кредитных ресурсов принято ставить ссылку на эти правила. Поскольку такие соглашения имеют статус международных, применяются правила закупок МФИ, а не национальные правила и процедуры закупок продукции для государственных нужд.

Среди наиболее известных МФИ можно назвать:

- Всемирный банк (World Bank Group), который включает в себя Международный банк

реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development), Международную ассоциацию развития (International Development Association) и ряд других структур;

- Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development);
- Азиатский банк реконструкции и развития (Asian Bank for Reconstruction and Development) – для поставщиков, зарегистрированных в Азии;
- различного рода фонды (Soros Foundation, Know-How Foundation, USAID и т.п.) и ряд других организаций.

При реализации любого проекта возникает необходимость в определенных товарах, работах и услугах, закупаемых на свободном рынке. Например, для организации деятельности офиса нужны компьютеры, для модернизации системы водоснабжения города – насосы и очистное оборудование, работы по строительству предполагают необходимость услуг по инженерному надзору.

Из всех существующих в настоящее время МФИ в России наиболее известны Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития. По данным Всемирного банка, к маю 2008 г. в нашей стране действовало 25 проектов на общую сумму около 10 млрд долл., финансируемых за счет его средств.

Правила закупок товаров и работ в проектах, финансируемых Всемирным банком, прописаны в «Руководстве по закупкам по займам МБРР и кредитам МАР» (далее – Руководство) и предусматривают следующие способы закупки:

- международные конкурсные торги (International Competitive Bidding);
- национальные конкурсные торги (National Competitive Bidding);
- международные закрытые торги (Limited International Bidding);
- запрос котировок (Shopping);
- закупки у единственного источника (Direct Contracting).

В Руководстве четко определены сроки проведения отдельных процедур, последовательность действий при наступлении тех или иных обстоятельств, права и обязанности сторон в любой возможной ситуации, причем наиболее детально описана процедура проведения международных конкурсных торгов как наиболее сложного способа закупки.

С сокращением объема государственных заимствований в России все большую роль начинает играть Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), который предоставляет средства не только правительству, но и негосударственному сектору экономики. В этой связи особое значение имеет программа микрокредитов ЕБРР для субъектов частного бизнеса, в том числе без предоставления государственных гарантий. Россия является наиболее крупным клиентом ЕБРР (объем финансовых обязательств банка в нашей стране составляет порядка 38% от всех его финансовых обязательств). Правила закупок по проектам ЕБРР сформулированы в отдельном документе – Правилах закупок в проектах, финансируемых Европейским банком реконструкции и развития.

Можно сказать, что используемые международными финансовыми институтами способы закупок, а также правила их выбора и процедуры в рамках проводимых ими проектов во многом схожи с правилами и процедурами, описанными Типовым законом ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг». Таким образом, международное сообщество активно использует конкурсные технологии заключения контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг при расходовании общественных средств, будь то средства налогоплательщиков (государственные

закупки развитых стран мира) или же участников международных финансовых институтов (закупки по проектам Всемирного банка, ЕБРР и т.п.).

Общим является понимание того, что конкурентные закупки способствуют снижению затрат на приобретение товаров, работ и услуг, обеспечивают большую эффективность расходования и снижают уровень коррупции при размещении заказов за счет государственных или общественных средств.

Андрей ХРАМКИН, директор Института госзакупок РАГС,
председатель Ассоциации экспертов по госзакупкам