

УДК 339.16.012.332

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК****Семенова Ф.З., Борлакова М.Б., Боташева Л.С.***ФБГОУ ВПО «Северо-Кавказская государственная гуманитарно-технологическая академия»,  
Черкесск, e-mail: sem\_fat@mail.ru*

Мировая практика показывает, что государственные заказы являются мощным фактором, влияющим на уровень развития экономики любой страны, независимо от степени участия государства в рыночных отношениях. В развитых странах государственные заказы, несмотря на различия, связанные с национальными особенностями и разным набором структурных элементов в системе финансирования государственного заказа и особенности механизма их взаимодействия, широко используются как один из основных инструментов регулирования продовольственного рынка, элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики. Система государственных закупок Российской Федерации (в западных странах используется термин «общественные закупки» или термин «закупки для общественных нужд») находится в состоянии перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Среди основных целей необходимо отметить повышение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд. Достижение поставленной цели основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; обеспечения конкуренции; профессионализма заказчиков; стимулирования инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективности осуществления закупок.

**Ключевые слова:** государственный заказ, закупки, законодательство, регулирование, финансирование, продовольственный рынок, стабильность

**FOREIGN EXPERIENCE OF STATE PROCUREMENT****Semenova F.Z., Borlakova M.B., Botasheva L.S.***North-Caucasian State Humanitarian and Technological Academy, Cherkessk, e-mail: sem\_fat@mail.ru*

World practice shows that public contracts are a powerful factor influencing the level of economic development of any country, regardless of the degree of state involvement in market relations, s. In developed countries, public contracts, despite narazlichiya related to national peculiarities-styami and a different set of structural elements in the system of financing of public order and in particular, of their interaction mechanism, widely used as one of the main tools of the food market regulation, supporting system elements of the economic and social stability, secu-cheniya sustained economic growth. Russian public procurement system (in the west-country to country, the term «public procurement» or the term «procurement for public purposes») is in a state of transition to the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs. Among the main objectives must be mentioned the increase of the effective-ness and effectiveness of providing state and municipal needs. Achieving this goal is based on the principles of openness, transparency of information about the contract system in the sphere of Zak-dormancy; promoting competition; customers of professionalism; stimulate innovation; Unity-term contract in the field of procurement; responsibility for ensuring the effectiveness of the state and municipal needs, pal; effectiveness of procurement.

**Keywords:** government orders, procurement, legislation, regulation, financing, of the food market, stability

Мировая практика показывает, что государственные заказы являются мощным фактором, влияющим на уровень развития экономики любой страны, независимо от степени участия государства в рыночных отношениях. В развитых странах государственные заказы, несмотря на различия, связанные с национальными особенностями и разным набором структурных элементов в системе финансирования государственного заказа и особенности механизма их взаимодействия, широко используются как один из основных инструментов регулирования продовольственного рынка, элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики.

Система государственных закупок Российской Федерации (в западных странах ис-

пользуется термин «общественные закупки» или термин «закупки для общественных нужд» (publicpurchasing) находится в состоянии перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, регламентированного Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Среди основных целей указанного Федерального закона необходимо отметить повышение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Достижение поставленной цели основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; обеспечения конкуренции; профессионализма заказчиков; стимулирования инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; ответственности

за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективности осуществления закупок [2].

Стимулирующая инновационная роль госзакупок проявляется и в том, что государство, выступая в роли заказчика, оказывается еще и «первым покупателем» новых видов продукции и образцов экспериментальных изделий, не ставших пока серийными.

Для успешного функционирования контрактной системы закупок РФ может быть полезен международный опыт.

Особенностями национальных контрактных систем считается масштабное применение методик планирования в обеспечении государственных нужд, мониторинга цен, баз данных типовых контрактов, механизмов контроля и процедур оценки результатов их исполнения, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

За рубежом государственные нужды обеспечиваются с использованием технологий управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов (контрактных систем).

В США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году [4].

В соответствии с американским законодательством закупки федеральных органов – это «приобретение федеральным органом (с учетом применения конкурентного отбора и заключением договора) товаров, работ или услуг (включая строительную отрасль) из нефедеральных источников при использовании выделенных средств» [3] и ответственность за правовое сопровождение закупочной политики и формирование контрактных систем государственных закупок несет

Управление политики федеральных закупок – одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США. Наряду с законодательством, регулирующим политику государственных закупок, оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок.

На сегодняшний день в этой стране создана уникальная государственная компания – Федеральная контрактная система (ФКС), неотъемлемой частью которой являются государственные контракты или государственные заказы. ФКС США регулируется двумя уровнями нормативно-правовых актов. Первый уровень составляет система федеральных законов США, которые содержат общие нормы регулирования, не влияющие на сам процесс закупок, но определяющие возможности и условия осуществления закупок и расходования на эти цели бюджетных средств. Второй уровень представлен подзаконными актами соответствующих ведомств, уполномоченных в сфере регулирования, организации и контроля закупочных процедур. Совокупность данных правил составляет Федеральные закупочные правила (The Federal Acquisition Regulation, FAR), включенные в раздел 48 «Общественные контракты и управление собственностью» Кодекса федеральных правил.

Государственный рынок, или «рынок государственных учреждений», составляют организации федерального правительства штатов и местные органы, закупающие или арендующие товары, необходимые им для выполнения своих функций по отправлению власти» является самым крупным и емким. Динамика стоимостных объемов государственных закупок США приведена на рис. 1 [5].

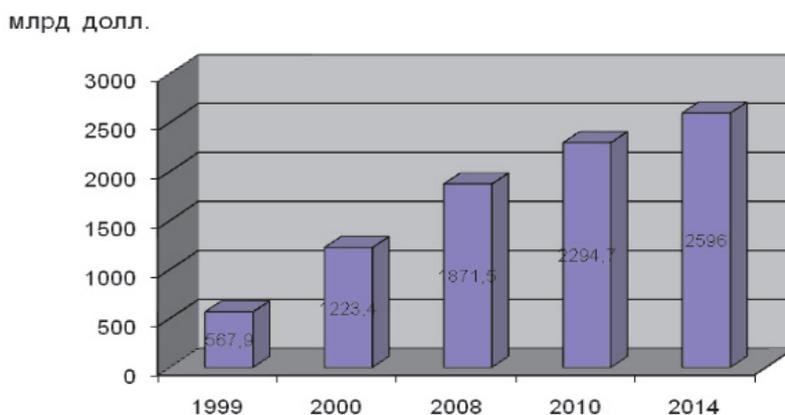


Рис. 1. Динамика стоимостных объемов государственных закупок США

Национальная система госзакупок США характеризуется следующими моментами:

- строгая регламентация процедур, межведомственное взаимодействие и подконтрольность позволяют противостоять коррупции;
- широкое применение методики планирования обеспечения государственных нужд;
- проведение конкурсных торгов по единой методологии, использование библиотеки типовых контрактов и банка данных стандартных спецификаций (полезных свойств) закупаемой продукции;
- использование различных механизмов контроля исполнения контрактов, процедуры приемки и оценки результатов, анализа эффективности обеспечения государственных (публичных) нужд и системы управления публичными поставками продукции;

В Евросоюзе была принята стратегия «Европа-2020», определяющая три движущих фактора экономического развития:

- 1) развитие экономики на основе инноваций;
- 2) содействие развитию низкоуглеродной, ресурсосберегающей и конкурентоспособной экономики;
- 3) содействие высокой занятости.

Именно государственным закупкам отведена важная роль в достижении указанных целей. В ЕС признана необходимость установления как обязательных требований к товарам или услугам (например, максимальные уровни для использования энергии, вредных для окружающей среды веществ), так и альтернативных (например, 60% всех закупок должны быть экологически чистыми). Динамика стоимостных объемов госзакупок в некоторых странах ЕС приведена на

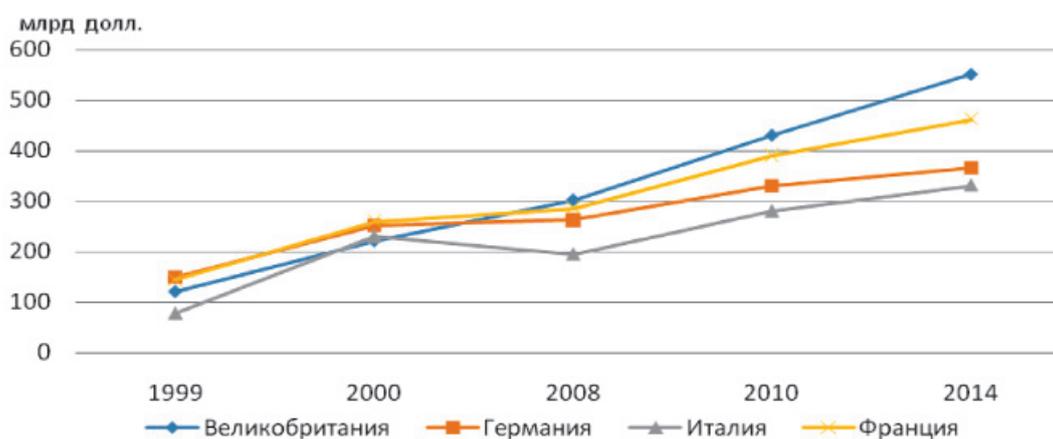


Рис. 2. Динамика стоимостных объемов госзакупок в отдельных странах ЕС

– специализированные информационные ресурсы управления контрактными системами решают задачу достижения публичной открытости и гласности всех контрактных процессов и их результатов.

В состав Европейского союза на сегодняшний день входят 28 государств с различным уровнем развития и степенью вовлеченности государства в экономическую деятельность, все это предполагает определенную специфику законодательного регулирования процесса государственного заказа в рамках данного экономического и политического европейского объединения. Можно выделить три уровня законодательного регулирования государственных закупок в Евросоюзе – это национальный уровень, законодательство самого ЕС и международный уровень, в большей степени связанный с Всемирной торговой организацией [1].

рис. 2 [5].

В феврале 2014 г. Евросоюз ввел в законодательный процесс новые правовые нормы: «Директива 2014/24/EU по государственным закупкам», «Директива 2014/25/EU по закупкам в водном, энергетическом, транспортном секторах и секторе почтовых услуг», а также «Директива 2014/23/EU по заключению концессионных контрактов», которые предполагают предквалификацию.

В странах Евросоюза доминируют две модели организации закупочной деятельности: централизованная и распределенная (децентрализованная). При использовании распределенной модели каждое подразделение организации (министерства, департаменты и т.д.) самостоятельно проводит необходимые государственные закупки. Централизованная закупочная модель предусматривает формирование специализированного закупочного центра, в который по-

ступают заявки от подразделений. В случае обеспечения предельной централизации закупочных процедур формируется специальное ведомство, отвечающее в целом за государственные закупки. Распределённая модель более затратна, хоть и весьма гибка; централизованная модель обеспечивает низкие цены за счет крупных оптовых закупок, но менее подвижна и не всегда учитывает специфику каждой конкретной закупки. Наиболее эффективным в такой ситуации оказывается комбинирование моделей (на примере ЕС), когда, например, общее руководство в ходе осуществления закупочных процедур (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация деятельности) осуществляется министерством экономики или министерством финансов в основном путем формирования бюджета. А сами закупочные процедуры проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такая структура присутствует в системе закупок в Великобритании, где помимо главного ведомства в сфере закупок и казначейства действуют такие специальные отраслевые службы в сфере закупок, как, например, Служба закупок системы национального здравоохранения (National Health Service Supplies). Британская контрактная система носит централизованный характер, подведомственный Казначейству специальный уполномоченный орган, которым является Управление по делам государства, занимается анализом и оценкой необходимости, а также возможных рисков размещения того или иного государственного заказа. Одним из важнейших аспектов деятельности Управления по делам государства Великобритании является проведение единой государственной политики в сфере государственного заказа, что подразумевает под собой сопровождение процесса размещения заказа, управление заключёнными контрактами, а также мониторинг и обоснование их выполнения и т.д.

В соответствии с новыми директивами ЕС по правилам государственных закупок Соединенное Королевство с 31 января 2006 года включило в национальное законодательство общеевропейские правила, и вместо ранее действовавших четырех разных документов в настоящее время действуют два положения о правилах закупки товаров, работ, услуг для нужд государственного сектора: The Publiccontracts Regulations, The Utilities Contracts Regulations.

Среди наиболее развитых стран Евросоюза большим опытом организации государственных закупок обладает Германия. Система контроля за процедурами госу-

дарственных закупок, действующая в Германии, отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику, включая в себя две инстанции: апелляционную – в форме независимого учреждения и судебную – в форме судебного органа. Возможность оспаривать размещение государственного заказа в суде стала в Германии успешным нововведением. Постановления, выносимые обеими инстанциями, публикуются в открытом доступе и служат для развития и дальнейшего совершенствования государственных закупок [4].

Законодательство Германии предписывает, что государство, выступая в роли хозяйствующего субъекта, обязано соблюдать те же юридические и экономические принципы, которые являются обязательными и для представителей частного сектора экономики, т.е. обязано действовать в рыночных условиях, в конкурентной среде. Государство изначально не имеет никаких особых полномочий и привилегий и конкурирует с представителями частного сектора, вместе с ними отслеживает изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров (услуг). Основой урегулирования споров при этом служит гражданское право. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также подчиненные им учреждения и организации руководствуются в своей деятельности бюджетным правом. Основными принципами бюджетного управления являются принципы экономного расходования средств и сбалансированности бюджета. Соблюдение этих правил ежегодно проверяется счетными палатами федерации и регионов.

В законодательстве Австралии и Новой Зеландии отсутствуют законодательные акты, специально регулирующие сферу государственных закупок. Вместе с тем именно в этих странах широко применяются конкурсные методы реализации государственных заказов, которые регулируются подзаконными нормативными документами исполнительных и административных органов власти. 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. Австралия и Новая Зеландия считают стратегической целью достижение информационной прозрачности государственных закупок на основе создаваемой собственной региональной электронной системы.

Южная Корея является наиболее удачным примером централизованной системы государственных закупок. В Южной Корее государственные организации и службы должны закупать товары, услуги, в том числе заказы на строительство, через службу госзаказа. Целью создания единой системы государственного заказа в Южной Корее, как и в России, было завоевание общественного доверия путем повышения открытости и транспарентности системы госзаказа, а также повышение эффективности закупок.

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.

Таким образом, международный опыт государственных закупок представляет несомненный интерес для 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 т.ч. инновационных программ, поддерживается продукция национальных производителей, а также регулируются некоторые социальные процессы.

## Список литературы

1. Агапова Е.В., Баранов Н.В., Быкова Е.А., Дмитриева М.А., Лобов А.Ю. Современные проблемы развития госзаказа в Российской экономике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/ppaper/r90212.pdf>.
2. Дёгтев Г.В. Международный опыт государственных закупок // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6; URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10849>.
3. Свод федеральных правил, часть 48, раздел 3.104-1 – 11 (CFR) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ecfr.gov>.
4. Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://topknowledge.ru/upravlenie-ekonomikoj/4166-mezhdunarodnyj-opyt-organizatsii-gosudarstvennykh-zakupok.html>.
5. Старкова Н.О., Мирзоян А.Р. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 104(10) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/015.pdf>.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.

## References

1. Agapova E.V., Baranov N.V., Bykova E.A., Dmitrieva M.A., Lobov A.Ju. Sovremen-nye problemy razvitija goszakaza v Rossijskoj jekonomike [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/ppaper/r90212.pdf>.
2. Djogtev G.V. Mezhdunarodnyj opyt gosudarstvennyh zakupok // Sovremennye pro-blemy nauki i obrazovanija. 2013. no. 6; URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10849>.
3. Svod federalnyh pravil, chast 48, razdel 3.104-1 11 (CFR) [Jelektronnyj re-surs]. Rezhim dostupa: <http://www.ecfr.gov>.
4. Snetkova A.V. Mezhdunarodnyj opyt organizacii gosudarstvennyh zakupok [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://topknowledge.ru/upravlenie-ekonomikoj/4166-mezhdunarodnyj-opyt-organizatsii-gosudarstvennykh-zakupok.html>.
5. Starkova N.O., Mirzozan A.R. Osnovnye organizacionno-pravovye aspekty prove-denija gosudarstvennyh zakupok v sfere stroitelnyh rabot v Rossii i za rubezhom // Nauch-nyj zhurnal KubGAU. 2014. no. 104(10) [Jelektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/015.pdf>.
6. Federalnyj zakon ot 05.04.2013 no. 44-FZ «O kontrakt-noj sisteme v sfere zaku-pok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipalnyh nuzhd» // Sob-ranie zakonodatelstva RF. 08.04.2013. no. 14. St. 1652.