

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ: НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Обзор международных практик
и анализ ситуации в Российской Федерации

УДК 351.712

ББК 65.41

Г83

Г83 Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – Москва : Сектор, 2015. – 124 с.

Сборник материалов «Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации» издан с целью популяризировать международный опыт противодействия коррупции в сфере государственных закупок и проанализировать развитие системы государственного заказа в Российской Федерации.

Актуальность издания определяется тем, что в России продолжается масштабная реформа практики проведения государственных закупок в связи с тем, что в январе 2014 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

По сути, спустя полтора года после этого события мы находимся в той точке, когда возможны анализ и обобщение первых результатов применения новой регуляторной базы в сфере госзаказа. В этот момент полезно не только сфокусировать внимание на происходящих внутри страны изменениях, но и рассмотреть их в контексте развития международных практик проведения государственных закупок.

Именно этой логикой руководствовались составители сборника, размещая в нем результаты последних исследований в сфере государственных закупок, реализованных ведущими международными институтами. В издании впервые на русском языке публикуются «Обзор лучших международных практик обеспечения добросовестного поведения участников государственных закупок», выпущенный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также результаты пилотного исследования «Сравнение систем государственных закупок», проведенного Группой Всемирного банка.

В заключительной части издания собраны статьи российских экспертов, посвященные анализу практики государственных закупок в России.

Издание предназначено экспертам в сфере государственных закупок, государственным служащим, работающим в области государственного заказа, студентам и преподавателям вузов, а также широкой аудитории читателей, интересующихся данной тематикой.

УДК 351.712

ББК 65.41

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельца авторских прав.

ISBN 978-5-9905530-5-7

© IBLF Russia, 2015

© Коллектив авторов, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Развитие российской системы государственных закупок в международном контексте совершенствования антикоррупционных практик.....	6
---	----------

Борис Ткаченко, руководитель Международного форума лидеров бизнеса

Елена Абрамова, руководитель программы «Совершенствование стандартов ведения бизнеса», Международный форум лидеров бизнеса

Система государственных закупок РФ в международном контексте.....	10
--	-----------

Николай Акимов, кандидат экономических наук, заместитель заведующего кафедрой управления государственными и муниципальными закупками МГУУ Правительства Москвы

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАКТИК

Группа Всемирного банка. Результаты пилотного исследования «Сравнение систем государственных закупок»	15
--	-----------

1. Введение	15
2. Сравнительный анализ систем государственных закупок: создание методологии пилотного этапа	19
3. Доступность информации о государственных закупках	24
Показатели по теме «Доступность»	25
Первые результаты пилотного этапа	25
Извлеченные уроки и дальнейшие действия	32
4. Участие в торгах на обеспечение государственных нужд	32
Показатели по параметру «Участие в торгах»	33
Первые результаты пилотного этапа	33
Стадия проведения торгов: информация о возможностях участия в государственных закупках	34
Стадия проведения торгов: подача заявок	37
Стадия проведения торгов: получение контракта	39
Извлеченные уроки и дальнейшие действия	40
5. Подача жалобы.....	40
Показатели по параметру «Подача жалобы».....	41
Первые результаты пилотного этапа	42
Извлеченные уроки и дальнейшие действия	45
6. Механизмы подотчетности и надзора.....	46
Показатели по параметру «Механизмы подотчетности и надзора»	46
Первые результаты пилотного этапа	47
Внутренний контроль.....	49
Плановый внешний контроль.....	50
Учреждения по надзору в сфере государственных закупок	50
Конфликт интересов и кодекс поведения	51
Извлеченные уроки и дальнейшие действия	52

Примечания	53
-------------------------	-----------

ОЭСР. Обзор лучших международных практик обеспечения добросовестного поведения участников государственных закупок	55
--	-----------

1. Введение	55
2. Прозрачность закупок и борьба с бюрократией	56
Прозрачность информации о закупках. Возможности и решения о заключении договоров.....	56
Обработка и отслеживание информации о расходах на государственные закупки	60

Электронные закупки	61
Поощрение участия SMEs	64
3. Механизмы обеспечения добросовестности и подотчетности	69
Национальные стандарты и инструменты обеспечения добросовестности для специалистов по закупкам	69
Обучение государственных служащих, ответственных за закупки, добросовестному профессиональному поведению	75
Механизмы внутреннего и внешнего контроля.....	79
Прямой общественный контроль.....	82
Механизмы обжалования	83
Дополнительные меры предосторожности для крупных массовых мероприятий	86

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ К ИХ ПРЕОДОЛЕНИЮ

Зачем надо было менять 94-ФЗ и что теперь делать с 44-ФЗ?..... 91

Ольга Анчишкина, председатель Общественной коллегии НАИЗ, председатель редакционного совета журнала «Контрактные отношения», ведущий научный сотрудник Института экономики РАН

Ключевые проблемы создания контрактной системы в Российской Федерации..... 94

Кирилл Кузнецов, эксперт по государственным и регламентированным закупкам, руководитель Центра эффективных закупок Tendency.ru

Закон о контрактной системе: шаг в правильном направлении 98

Станислав Трофимчук, юрист, компания Бейкер и Макензи – Си-Ай-Эс, Лимитед

Эволюция государственных закупок в России: электронные торги как механизм обеспечения конкуренции в сфере госзаказа 102

Сергей Ермоленко, кандидат юридических наук, старший юрист «ФБК Право»

Контракты жизненного цикла в России: институт государственных закупок или государственно-частного партнерства? 105

Александр Долгов, партнер, глава практики инфраструктуры, энергетики и ГЧП Hogan Lovells (CIS)

Константин Макаревич, старший юрист практики инфраструктуры, энергетики и ГЧП Hogan Lovells (CIS)

Григорий Федоров, юрист практики инфраструктуры, энергетики и ГЧП Hogan Lovells (CIS)

Контракты жизненного цикла как новый инструмент государственных закупок..... 109

Денис Качкин, управляющий партнер «Качкин и Партнеры»

Ирина Митина, старший юрист практики по инфраструктуре и ГЧП «Качкин и Партнеры»

Подрядные торги на выполнение строительных работ в публичном секторе 113

Камиль Карибов, кандидат юридических наук, партнер, Beiten Burkhardt Москва

Юлия Набиуллина, юрист, Beiten Burkhardt Москва

**Необходимость профессиональной экспертизы
в контрактной системе 117**

Наталья Овчинникова, руководитель направления государственных закупок
и коммерческих контрактов, ООО «ДжиИ Хэлскеа»

Виктория Романова, специалист по государственным закупкам, ООО «ДжиИ Хэлскеа»

**Общественное обсуждение — новый элемент системы
государственного и муниципального заказа..... 119**

Георгий Сухадольский, кандидат физико-математических наук,
исполнительный директор Ассоциации участников торгово-закупочной деятельности
и развития конкуренции «Национальная ассоциация институтов закупок»

Михаил Шелоумов, кандидат юридических наук, руководитель проектов
Ассоциации участников торгово-закупочной деятельности и развития конкуренции
«Национальная ассоциация институтов закупок»

ВВЕДЕНИЕ

РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ПРАКТИК



**Борис Ткаченко, руководитель
Международного форума лидеров бизнеса**



**Елена Абрамова, руководитель программы
«Совершенствование стандартов ведения
бизнеса», Международный форум лидеров
бизнеса**

Эффективное расходование бюджетных средств — актуальная задача для всех стран и во все времена, и оптимизация процесса государственных закупок занимает одно из приоритетных мест в списке действий при ее решении.

В течение 2011–2013 годов в Российской Федерации шел непростой процесс реформирования регуляторной базы в сфере государственных за-

купок. Сказать, что этот процесс шел непросто, значит ничего не сказать. Бурные дискуссии разгорались между сторонниками идеи доработки старого закона и теми, кто поддерживал революционную позицию — создать новый закон. Дискуссии кипели на разнообразных площадках, в Министерстве экономического развития и Федеральной антимонопольной службе, в Государственной Думе и в Высшей школе экономики, Российском союзе промышленников и предпринимателей и Торгово-промышленной палате. Международный форум лидеров бизнеса тоже активно участвовал в этом процессе, сотрудничая с Департаментом города Москвы по конкурентной политике и вовлекая в разработку рекомендаций к новому закону представителей российских и международных компаний, участвующих в государственных закупках¹.

Эксперты и участники дискуссий анализировали сложившуюся практику и формировали рекомендации и предложения положений, которые, с их точки зрения, должно было включать и учитывать обновленное законодательство. В результате этой работы появился новый Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу в январе 2014 года.

Одновременно с бурным процессом реформирования законодательства в сфере государственных закупок в России международное экспертное сообщество выделило задачу повышения эффективности государственных закупок как приоритетную. Эта тема неоднократно обсуждалась участниками Антикоррупционной группы (Anti-Corruption Working Group) «Большой двадцатки» (G20) и в Мексике, и во Франции, но именно в 2013 году, в год председательства Российской Федерации в

¹ Результаты этой работы отражены в издании «Совершенствование процесса государственных закупок. Рекомендации и материалы, подготовленные Рабочей группой промышленных компаний (Industrial Companies Working Group)», 2012 г. Режим доступа: http://www.iblfrussia.org/upload/iblock/239/Improvement_of_public_procurement_procedures_ru.pdf

«Большой двадцатке», Антикоррупционная группа перешла к решительным действиям, обратившись в Группу Всемирного банка и в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с запросом о сборе лучших международных практик в сфере государственных закупок и проведении их анализа. Международный форум лидеров бизнеса, будучи в 2013 году сомодератором Целевой группы В20 по повышению прозрачности и противодействию коррупции, также был вовлечен в процесс обсуждения темы совершенствования государственных закупок на международном уровне, организуя участие представителей бизнеса в этой дискуссии².

Таким образом, Российская Федерация проявила лидерство в развитии этой темы и на международном уровне, но не будем преувеличивать роль нашей страны в формировании этого запроса, поскольку и до этого момента ряд международных организаций, например ОЭСР, проводили серьезные и результативные изыскания в этой сфере.

В ответ на запрос Антикоррупционной группы «Большой двадцатки» ОЭСР провела глубокое исследование, результатом которого стал доклад «Обзор лучших международных практик обеспечения добросовестного поведения участников государственных закупок», а Группа Всемирного банка выступила с инициативой «Сравнение систем государственных закупок», пилотное исследование в рамках которой было проведено в 2013–2014 годах в 11 странах, включая Российскую Федерацию.

Результаты работы ОЭСР и Группы Всемирного банка мы публикуем во второй части настоящего издания с тем, чтобы российское экспертное сообщество смогло ознакомиться с ними и расширить свои представления о работе систем государственных закупок. С нашей точки зрения, публикация данных материалов весьма актуальна сегодня, потому что несмотря на то, что уже более

года в Российской Федерации действует новый федеральный закон, регулирующий государственные закупки, его развитие не завершено. Продолжается работа над нормативными подзаконными актами, идет формирование установленных новым законом процессов и процедур, а также анализ практики, наработанной в течение первого года применения нового закона. Экспертное сообщество продолжает генерировать замечания, рекомендации, поправки и дополнения к данному законодательному акту. Отчасти процесс осмысления ситуации в сфере государственных закупок отражает третья часть настоящего издания.

В этом контексте анализ лучших международных практик и наработанных эффективных моделей в сфере государственных закупок, с нашей точки зрения, может позволить в ряде случаев не изобретать велосипед, а заимствовать и адаптировать к российской действительности уже апробированные и доказавшие свою эффективность механизмы и инструменты, применяемые в других странах в сфере государственных закупок. Также немаловажно соотнести российскую практику в сфере государственных закупок с практиками других стран и определить направления ее развития.

К сожалению, по ряду причин Группа Всемирного банка не включила результаты пилотного исследования «Сравнение систем государственных закупок», проведенного в Российской Федерации в 2014 году, в опубликованный отчет. Однако мы имеем возможность ознакомить с ними читателя, поскольку Международный форум лидеров бизнеса в партнерстве с Департаментом города Москвы по конкурентной политике и Московским городским университетом управления при Правительстве Москвы активно участвовали в сборе и анализе данных в рамках этой инициативы, а также имели возможность ознакомиться с выводами Группы Всемирного банка на 2-й Международной конференции «Контрактная система Москвы:

2 Результаты этой работы отражены в изданиях «Внедрение лучших антикоррупционных практик и обмен опытом противодействия коррупции в России. Рекомендации и материалы российской подгруппы Целевой группы В20 по повышению прозрачности и противодействию коррупции». Режим доступа: http://www.iblfrussia.org/upload/iblock/905/IBLF_rus_light.pdf ; The Recommendations. Режим доступа: <http://en.iblfrussia.org/bitrix/B20%20TF%20on%20Transparency%20and%20Anti-corruption%20recommendations.pdf> ; <http://en.iblfrussia.org/programmes/completed/detail.php?ID=811>

власть и бизнес против коррупции», прошедшей 10 декабря 2014 года, где представитель Группы Всемирного банка Федерика Салиола презентовала их в своем докладе.

Итак, одним из параметров, которые изучались в ходе реализации инициативы «Сравнение систем государственных закупок» была **«доступность информации о государственных закупках»**. В частности, исследовались требования законодательства об обязательности размещения в общедоступном информационном пространстве плана закупок. Исследование показало, что в Чили, Гане, Мексике, Турции, США и России законодательство обязывает госзаказчиков размещать план закупок в общедоступном информационном пространстве. В Иордании, Уганде и Афганистане закон не требует публикации планов закупок, а в Швеции и Таиланде доступ к плану закупок возможен, но ограничен рядом условий. Решающее значение имеет и качество информации, публикуемой при объявлении тендера. По числу необходимых и обязательных к раскрытию содержательных частей менее подробными исследователи признали объявления в Чили, самыми подробными — в Турции, объявления, публикуемые госзаказчиками в России и в США, сопоставимы по степени детализации и содержанию. Важным для обеспечения одинаковых для всех участников государственных закупок признан факт использования международных или национальных промышленных стандартов при составлении технических заданий, поскольку стандартизация обеспечивает одинаковое понимание и интерпретацию информации заявки всеми участниками закупки. Немаловажное значение имеет и стандартизация документов. Исследование показало, что в Афганистане, Мексике, Швеции и Уганде в соответствии с требованиями национального законодательства применяют международные и национальные промышленные стандарты, используют стандартные формы документов. В Таиланде регулятор требует следовать национальным стандартам. В США, Турции, Иордании и России лишь в некоторых случаях необходимо использовать промышленные стандарты. В Чили и Гане не существует требования использовать международные или национальные промышленные стандарты при формировании технического задания.

Вторым параметром, который исследовался при проведении инициативы «Сравнение систем государственных закупок», стало **«участие в торгах на обеспечение государственных нужд»**, в рамках которого исследовалось, в том числе, наличие **ограничений, накладываемых на компании, с которыми консультировались закупающие организации в процессе оценки своих потребностей**. Анализ показал, что только 5 стран регулируют этот аспект. В России и Турции законодательство запрещает компаниям, участвовавшим в консультировании государственных заказчиков по данной закупке, участвовать в ней. В Мексике законодательство запрещает участвовать в торгах только тем компаниям, которые в ходе консультирования государственных заказчиков имели доступ к конфиденциальной информации. В США и Афганистане закон более гибко регулирует этот аспект, допуская при некоторых условиях участие в торгах компаний, консультировавших государственный орган по данной процедуре.

Анализ показателя **«время, предоставляемое участникам торгов для получения доступа к документации о торгах»** выявил, что в Турции, Уганде, Иордании и США этот аспект не регулируется законодательством, а в Афганистане, Чили и Гане потенциальные участники получают информацию в момент публикации уведомления. В России информация предоставляется в течение 2 рабочих дней, а в Швеции — в течение 6 рабочих дней после получения запроса от участника. В Таиланде — не позднее, чем за 7 рабочих дней до окончания срока подачи заявок, а в Мексике — в течение 15 рабочих дней со дня публикации объявления о проведении торгов.

Третий исследуемый параметр — **«подача жалобы»**. В частности, при рассмотрении **срока вынесения решения контрольным органом по поводу жалобы** оказалось, что в Иордании, Швеции и Таиланде этот аспект не регулируется и срок законодательством не установлен. В России закон устанавливает 5 рабочих дней, и на практике оказывается, что в течение 5–10 дней участники торгов получают решение по поводу поданной ими жалобы. Похожая ситуация — в Афганистане, Уганде и Турции, где законодательно установленные сроки невелики и, как правило, соблюдаются на практике. Однако есть страны, где выполнение

срока обжалования становится проблемой для участников торгов. Например, в Чили закон устанавливает 10 рабочих дней, а в реальности рассмотрение жалобы может занять 120 рабочих дней. В США закон устанавливает срок 100 рабочих дней со дня подачи жалобы.

Средства правовой защиты, предоставляемые контрольными органами после рассмотрения жалобы, условно были разделены исследователями на четыре типа: изменение спецификаций по торгам (Афганистан, Чили, Мексика, Россия, Швеция, Уганда и США), возмещение ущерба (Таиланд, Уганда и США), отмена решений о закупках (Афганистан, Гана, Иордания, Мексика, Россия, США, Таиланд, Турция, Уганда, Швеция) а также переоценка заявок и выбор нового победителя (Афганистан, Иордания, Мексика, США, Уганда, Чили).

Механизмы подотчетности и надзора — четвертый параметр, который изучался в рамках инициативы «Сравнение систем государственных закупок». В частности, рассматривался показатель **«обязательства по документированию»**, который включил в себя оценку обязательности документирования основных процедур и методы защиты и обеспечения точности информации в документации. По последнему аспекту в ходе исследования были выявлены различия. В частности, в пяти исследованных странах нормативно-правовая база

направлена на защиту точности документации посредством регулярных и специальных обновлений (Афганистан, Гана, Чили, Иордания и Турция). В шести странах (Афганистан, Гана, Иордания, Мексика, Турция и США) нормативно-правовая база включает в себя особые правила по защите архивной документации путем ограничения доступа. Нормативно-правовая база для документирования ключевых процедур применяется в десяти странах (Афганистан, Гана, Иордания, Мексика, Россия, США, Таиланд, Турция, Уганда и Чили).

Опираясь на приведенные выше результаты сравнения сложившихся практик государственных закупок России и других стран, во многих случаях следует отметить, что имеющиеся в нашей стране законодательная база и практики не уступают, а в ряде случаев превосходят по степени детализации и строгости зарубежные.

Мы надеемся, что читатель, начав вместе с нами погружение в тему регулирования и реализации на практике процедур государственных закупок, ознакомившись с остальными материалами, публикуемыми в настоящем издании, получит широкое представление о международном опыте противодействия коррупции в сфере государственных закупок и вместе с экспертами проанализирует развитие системы государственного заказа в Российской Федерации.



СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РФ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ



Николай Акимов, кандидат экономических наук, заместитель заведующего кафедрой управления государственными и муниципальными закупками МГУУ Правительства Москвы

Государственные закупки оказывают определяющее влияние на выполнение основных функций государства, удовлетворение общественных потребностей, реализацию приоритетных национальных проектов. Система государственных закупок является инструментом регулирования социально-экономических процессов, роль которого трудно переоценить в условиях нестабильной экономической ситуации.

Об определяющей роли государственных закупок в национальной экономике ярко свидетельствуют статистические данные. Так в 2014 году общая стоимость заключенных контрактов и договоров в сфере государственных закупок в Российской Федерации составила 6 328,0 миллиардов рублей — около 23,2% расходов консолидированного бюджета РФ и 8,9% ВВП.

В своем развитии современная система государственных закупок в России за относительно короткий срок преодолела несколько этапов: от установления принципа добровольности заключения контрактов между государственными заказчиками и поставщиками (исполнителями) в начале 1990-х годов до создания комплексной многоуровневой контрактной системы, основанной на единых подходах и принципах.

За этот период удалось:

- сформировать единое нормативное правовое регулирование сферы государственных закупок на федеральном, региональном, местном уровнях;
- обеспечить информационную прозрачность;
- обеспечить детальную регламентацию процесса осуществления закупок;
- ввести ответственность за нарушения в сфере государственных закупок;
- установить контроль за эффективностью расходования бюджетных средств;
- ввести положения, регулирующие доступ иностранных поставщиков к участию в закупках.

Несмотря на некоторые успехи и достижения, режим правового регулирования сферы государственных закупок не является статичным, он подвержен изменениям и эволюционирует под влиянием развития общемировой и национальной правоприменительной практики. Дальнейшее снижение бюрократических барьеров, создание комфортной среды для бизнеса, усиление инновационной функции, обмен опытом в сфере нормативного правового регулирования являются неотъемлемыми элементами развития эффективной системы управления государственными закупками в России.

Современная система управления государственными закупками в России становится тем фактором, который способен дать импульс к устойчивому и динамичному развитию не только национальной экономики, но и к расширению и укреплению международного экономического сотрудничества.

Общий вектор развития отечественной системы государственных закупок в целом отвечает общемировому. Россия вступила в клуб стран-участниц ВТО и изъявила желание присоединиться к Соглашению о правительственных закупках¹. При этом Россия принимает активное участие в интеграционных процессах не только на общемировом, но и

на региональном уровне². Развитие системы государственных закупок в России ориентировано на международный опыт и на использование лучших мировых практик. Тем не менее, несмотря на общие основные цели и принципы (конкуренция, открытость, объективность, эффективность и др.), на основе которых выстраиваются современные системы государственных закупок, практика их реализации в различных странах мира, включая Россию, далека от единообразия. Определение конкретных задач в этой сфере различается в зависимости от социально-экономического развития конкретной страны или группы стран.

Например, ориентируясь на прогрессивные системы государственных закупок в Европейском союзе³, можно отметить следующие направления их развития:

- широкое использование средств электронных коммуникаций;
- поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства;
- учет полного жизненного цикла продукции;
- поддержка социально-трудовых отношений;
- соблюдение экологических требований;
- противодействие коррупции;
- снижение формальных требований к участникам;
- разработка более гибкого нормативного правового регулирования.

Другие страны (группы стран), осуществляя реформирование своих систем государственных закупок, могут быть ориентированы на другие направления развития в зависимости от своих потребностей. Таким образом, для осуществления поиска лучших практик, а также для дальнейшей гармонизации и унификации законодательства требуется более детальное изучение правоприменительной практики по всему миру.

В условиях усиления общемировых интеграционных процессов все больше исследователей обращаются к методу сравнительного анализа, это не могло обойти и сферу государственных закупок. Проведение сравнительных аналитических исследований способствует адекватному пониманию современных направлений развития систем государственных закупок, выявлению проблемных аспектов, выработке оптимальных решений, поиску лучших практик.

Среди проектов, направленных на решение задач развития современных систем государственных закупок по всему миру, можно выделить проект «Сравнительный анализ систем государственных закупок», осуществляемый Всемирным банком⁴.

В результате предложения «Большой двадцатки» Группой Всемирного банка впервые выдвинута инициатива по созданию и реализации методики сравнительного анализа систем государственных закупок различных стран с позиций государства и бизнеса. При проведении исследования применяется подход, успешно использованный Группой глобальных индикаторов Всемирного банка в ходе реализации проекта «Ведение бизнеса»⁵. Цель проекта — выявить и устранить препятствия, возникающие у бизнеса в сфере государственных закупок, создать более благоприятные условия для участников закупок.

Проект стартовал в 2013 году с исследования 10 пилотных стран: Афганистан, Чили, Гана, Иордания, Мексика, Швеция, Таиланд, Турция, Уганда, США. В декабре 2013 года к первому этапу исследования также присоединилась Россия. В дальнейшем проект планирует охватить 189 стран.

1 Agreement on Public Procurement. WTO. Geneva. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf

2 Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29.05.2014.

3 Для справки: ЕС является одной из основных экономических сил в мире. ВВП ЕС в 2012 году составил 12 945 миллиардов евро и превзошел ВВП США (15 685 миллиардов долларов). Для сравнения, ВВП России за 2012 год составил 61 846 миллиардов рублей. На долю ЕС приходится 16,4% мирового импорта в 2011 году (за ЕС следует США — 15,5%, и Китай — 11,9%).

4 Benchmarking Public Procurement. Режим доступа: <http://rru.worldbank.org/Public-Procurement/>

5 Проект «Doing Business». Режим доступа: <http://russian.doingbusiness.org>

В течение всего 2014 года по проекту велась активная работа: осуществлялся перевод материалов исследования на русский язык и их адаптация к российской практике, готовился перечень экспертов из числа представителей государственных органов, российских компаний, иностранных компаний, осуществляющих деятельность в России, образовательных учреждений и некоммерческих организаций.

Анкетирование в 2014 году осуществлялось по четырем направлениям: доступность нормативно-правового регулирования государственных закупок, порядок участия в торгах, процедуры обжалования, механизмы подотчетности и контроля. Базовым периодом для проведения исследования в России был определен 2013 год, соответственно опрос проводился по сложившейся практике в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁶. В целом, опрос включил более двухсот вопросов. При обработке результатов анкет учитывалось количество человек, ответивших на отдельно поставленный вопрос, их профессиональный уровень, и уровень доверия к отдельным экспертам.

Несмотря на то, что результаты анкетирования в России не вошли в пилотный отчет Всемирного банка по результатам первого этапа исследования⁷, полученные сведения позволяют говорить о следующих характерных особенностях государственных закупок, сложившихся к концу 2013 – началу 2014 года в России.

Респонденты в своих оценках согласились с тем, что доступ к информации о государственных закупках в России не создает препятствий для участия бизнеса в торгах. В России компании достаточно хорошо информированы о ситуации на рынке закупок. По объему предоставляемой информации Россия находится на лидирующих

позициях. Отмечено, что в России законодательно установлена обязанность размещать информацию о планировании закупок, за счет чего достигается более высокая прозрачность процесса закупок и расширяется круг участников.

Респонденты согласились с тем, что нормативное правовое регулирование в сфере государственных закупок доступно для ознакомления и понимания, однако некоторые пробелы все же существуют. Респонденты отметили необходимость обратить внимание на следующие направления развития: создание единого методологического органа, повышение профессионализма участников закупок, установление соразмерной оплаты труда специалистов в сфере закупок, упрощение процедуры закупок для небольших заказчиков, типизация отдельных видов закупок.

Большая часть респондентов согласна с тем, что требования к порядку осуществления закупок не создают существенных препятствий для участия бизнеса в торгах, процедуры ясны, функционируют информационные правовые системы, предоставляющие исчерпывающие пояснения по процедурам и аккумулирующие практику. Тем не менее, респонденты отмечают отсутствие должного правового регулирования проведения консультаций между заказчиками и потенциальными участниками торгов в целях составления технических заданий.

В отношении процедур обжалования респонденты согласились с тем, что система рассмотрения жалоб не затрудняет участие компаний в торгах. Законодательство устанавливает двухуровневый механизм рассмотрения жалоб. В качестве первой инстанции может выступать судебный или административный орган. В качестве инстанции для обжалования решений административного органа выступает суд. Альтернативные механизмы разрешения споров при проведении торгов законодательством не предусматриваются. Респондентами

6 Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 30. — Ст. 3105.

7 Benchmarking Public Procurement 2015. The World Bank. Washington DC.

отмечается, что скорость реакции контролирующих органов на жалобы высока, отклонение от установленных законом сроков не носит существенного характера. В некоторых случаях респонденты в России ссылаются на неосновательность процедур рассмотрения жалоб в административных органах. Респонденты обратили внимание на необходимость применения единообразной практики принятия решений органами контроля и более основательный учет мнений экспертов при процедурах обжалования.

В отношении механизмов подотчетности и контроля респонденты отметили, что законодательство содержит требование о проведении регулярных внешних проверок на всех этапах осуществления закупок, существенное развитие получает институт общественного контроля. Однако в законодательстве недостаточное развитие получили:

- инструменты подотчетности и внутреннего контроля за действиями должностных лиц, занятых в сфере закупок;
- порядок извещения о действиях должностных лиц, содержащих подозрение на мошенничество, коррупцию или несоответствие техническим или процессуальным требованиям;
- правила, применяемые при ситуациях, связанных с конфликтом интересов.

В настоящее время в России завершен сбор анкет в рамках проведения второго этапа исследования в 2015 году. Анкеты были пересмотрены, исходя из результатов, полученных на первом этапе. На втором этапе проект сосредотачивается на трех тематических направлениях: объективность процесса государственных закупок, участие в торгах, процедуры обжалования. Исследование основано на практике государственных закупок, сложившейся после вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ, а также всего массива подзаконных правовых актов, принятых в развитие законодательства о государственных закупках в России. В последующем показатели исследования будут сгруппированы в отдельные индикаторы, и каждой исследуемой экономике, включая Россию, будут присвоены баллы. В будущем, когда методология проекта стабилизируется, команда «Сравнительного анализа систем государственных закупок» рассмотрит возможность составления рейтинга стран.

Участие в проекте «Сравнительный анализ систем государственных закупок» важно как для представителей общественности, так и для представителей бизнеса и государства. Для общественности проект формирует инструмент регулярного мониторинга на основе независимой экспертной оценки, предлагает оценить не только наличие той или иной нормы законодательства, регулирующей отношения в сфере государственных закупок, но и оценить эффективность правоприменительной практики в целом. Для бизнеса и государства проект представляет собой инструмент диалога об эффективности функционирования системы государственных закупок в целом.

Библиография

Нормативные акты

Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29.05.2014 г. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/>

Гражданский кодекс Российской Федерации: часть 2 // Собрание законодательства РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

Налоговый кодекс Российской Федерации: часть 2 // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.

Приказ ФАС России от 18 января 2013 г. № 17/13 «Об утверждении Порядка рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг» // Российская газета. — 2013. — № 111.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 30. — Ст. 3105.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

Иные источники

Agreement on Public Procurement. WTO. Geneva.
Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf

Проект «Doing Business». Режим доступа:
<http://russian.doingbusiness.org>

Akimov N. Public procurement in Russia toward changes. Paper and presentation at the international conference «Public Procurement: Global Revolution VI» organized by University of Nottingham. 2013.

Benchmarking Public Procurement. Режим доступа:
<http://rru.worldbank.org/Public-Procurement/>

Benchmarking Public Procurement 2015. The World Bank. Washington DC.

Why does public procurement matter in international trade? Режим доступа: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАКТИК

ГРУППА ВСЕМИРНОГО БАНКА. РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ «СРАВНЕНИЕ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК»

1. ВВЕДЕНИЕ

В рамках операций, связанных с государственными закупками [1] по различным направлениям (от мостов до дорог, от больниц до электростанций), государственными ведомствами от имени граждан страны расходуются триллионы долларов США. По оценкам, развивающиеся страны тратят 820 миллиардов долларов США в год на государственные закупки, на долю которых приходится приблизительно 15–20% валового внутреннего продукта (ВВП) и до 50% и более всех государственных расходов. В некоторых государствах на государственные закупки может приходиться до 60–70% всех государственных расходов. К примеру, государственные закупки составляют около 70% государственных расходов в Восточном Тиморе, Сьерра-Леоне и Уганде и 65,9% в Свазиленде.

Государственные закупки имеют важное значение и в странах с высоким уровнем дохода, достигая в среднем 12% ВВП и около 29% от общего объема государственных расходов (ЮНСИТРАЛ, 2011 год). Только в 2013 финансовом году, по данным Бюро управления и бюджета, расходы федерального бюджета на закупки в США превысили 460 миллиардов долларов США — сумму, которая примерно равна объединенным ВВП таких двух стран с высоким уровнем дохода, как Чили и Чехия (Всемирный банк, 2013 год). Более того, объем государственных расходов, осуществляемых через государственные закупки, постоянно увеличивается. В 2006–2010 годах в Европейском союзе число ежегодно публикуемых уведомлений о присуждении контракта увеличилось примерно на 62% (компания «ПрайсВотерхаусКуперс», 2011 год).

При этом сектор государственных закупок оказывает не только экономическое воздействие. Все чаще в последние годы государственные закупки играют более широкую социальную и политическую роль, в частности, за счет появления устойчивых

закупок. Государства могут использовать свою покупательную способность для продвижения социальной, производственной и природоохранной политик и активизации более всестороннего роста. Например, директивные органы, ответственные за государственные закупки, могут оказывать влияние на практику деловых отношений, требуя, чтобы закупаемые товары и услуги соответствовали конкретным природоохранным стандартам (например, использование возобновляемых источников энергии или переработанных материалов) или служили ответом на вопросы социального характера (такие, как гендерное равенство или недопущение дискриминации в отношении меньшинств на рабочем месте).

Финансовые масштабы государственных закупок в сочетании с отсутствием прозрачности и конкуренции могут сделать этот сектор идеальной питательной средой для коррупции, будь то в развивающихся или в развитых странах. Несмотря на многочисленные усилия, направленные на борьбу с этим явлением при заключении государственных контрактов, страны могут быть подвержены коррупции с высокой степенью вероятности, особенно в последнее десятилетие. Коррупция оказывает весьма негативное влияние на экономики, учитывая, что она подрывает конкуренцию на рынке и препятствует экономическому развитию (ЮНОДК (Управление ООН по наркотикам и преступности), 2013 год). Коррупция в сфере государственных закупок не только ведет к растрате денежных средств граждан, но и подрывает качество закупаемых государством товаров и услуг в результате того, что государственные нужды не учитываются добросовестным и надлежащим образом при разработке и реализации проектов.

Тем не менее, есть как минимум три направления, через которые добросовестная и прозрачная конкуренция в сфере закупок может оказывать желательное воздействие на рынки. Во-первых, при наличии свободного доступа на рынок и отсутствии

сговора цены будут стремиться к предельно минимальным издержкам. Во-вторых, у поставщиков появится стимул для снижения производственных затрат, а также иных расходов с течением времени. В-третьих, конкуренция является важной движущей силой инноваций (Андерсон и др., 2011 год). По оценкам международной организации «Трансперенси Интернешнл», «ущерб от коррупции может составлять в среднем 10-25%, а в худших случаях и все 50% от цены контракта» («Трансперенси Интернешнл», 2006 год).

Принимая во внимание сложность, объем и высокий риск возникновения коррупции при осуществлении государственных закупок, жизненно важное значение имеет наличие в этой области эффективности, которая является политической и управленческой задачей для практикующих специалистов в сфере государственных закупок. В целях эффективного обеспечения прозрачности и надлежащего управления системам государственных закупок необходимо найти баланс между несколькими целями, включая содействие повышению эффективности, усиление конкуренции среди поставщиков из частного сектора, а также содействие принятию высоких стандартов равенства для обеспечения справедливости и прозрачности. Нормативно-правовая база, регулирующая осуществление государственных закупок, должна быть четкой и понятной, содействовать справедливости и исключать любые формы дискриминации и фаворитизма. В целом, системы государственных закупок должны вселять в людей уверенность в том, что государство предоставляет законные государственные услуги, а не просто делает богаче государственных должностных лиц и продвигает узкие частные интересы.

Несмотря на свою стратегическую важность, в системах государственных закупок по-прежнему не хватает глобальных сравнительных статистических данных. Был осуществлен ряд инициатив по большей части на микроэкономическом уровне, однако не существует ни одного массива данных с оценкой эффективности работы систем государственных закупок в глобальном масштабе. Отсутствие сопоставимой информации глобального характера привело к тому, что на Сеульском саммите 2010 года лидеры стран «Большой двадцатки» выразили свою озабоченность и подчеркнули

необходимость проведения межстрановых сравнительных анализов, способных помочь в выявлении областей, требующих реформирования, и содействовать возникновению более прозрачных, конкурентоспособных и действенных систем государственных закупок. Воодушевившись проектом «Ведение бизнеса» [2], Рабочая группа G20 по противодействию коррупции попросила Всемирный банк рассмотреть варианты выработки количественных и позволяющих принимать меры данных о прозрачности закупок для измерения и поощрения деятельности по борьбе с коррупцией.

В соответствии с данным запросом целью отчета «Сравнительный анализ систем государственных закупок» является поддержка и улучшение процесса принятия решений на основе методологии, позволяющей измерять и проводить оценку ключевых аспектов национальной нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность в сфере государственных закупок. Проект продолжает реализацию успешного подхода, примененного Департаментом глобальных показателей Всемирного банка, который, учитывая его проект «Ведение бизнеса», имеет признанный опыт измерения параметров законов и нормативных актов и оптимизации реформ. В рамках проекта «Ведение бизнеса» проводится оценка условий ведения коммерческой деятельности в 189 странах мира в сравнении с признанной надлежащей практикой. С момента запуска в 2003 году проект «Ведение бизнеса» способствовал проведению около 2 000 реформ в сфере регулирования бизнеса.

Было признано, что основанные на данных показатели имеют решающее значение для формирования осведомленности общественности и принятия решений в случаях, когда речь идет о глобальном управлении. Их простота, возможность сообщения и прозрачность могут способствовать повышению уровня согласованности в процессе принятия решений (Дэвис и др., 2010 год). Именно поэтому показатели проекта «Ведение бизнеса» привлекают внимание и оказывают влияние на позицию органов законодательной власти, государственных служащих и представителей делового сообщества во многих странах-клиентах Всемирного банка (Группа независимой оценки [IEG], 2008).

Анализ, основанный на методологии проекта «Ведение бизнеса» и, проведенный в рамках проекта «Сравнительный анализ систем государственных закупок», выделяет ряд факторов, которые воздействуют на системы государственных закупок и имеют особенно важное значение для частных компаний. В пилотном году он опирается на ряд частных значений, не объединенных на уровне темы и не выстроенных в порядке, позволяющем произвести ранжирование эффективности работы в каждой стране. В частности, в проекте анализируются законы, нормативные акты и практики в четырех областях (см. таблицу 1.1).

Эти четыре области были выбраны за их высокую значимость. Учитывалось следующее: испытывает ли область влияние со стороны государственной политики, нормативно-правовой базы и административных рамок, или она главным образом зависит от других факторов, которые не предусматривают конкретные меры; могут ли органы государственной власти принимать краткосрочные меры в измеряемых областях, или поддается ли тема долгосрочным реформам. Четыре определенные области прошли дополнительную оценку в ходе проведения тщательных консультаций с экспертами.

Являясь диагностическим инструментом и инструментом сравнительного анализа по отношению к лучшей практике, данные инициативы «Сравнительный анализ систем государственных закупок» выделяют сферы, требующие развития, и помогут

органам власти провести цикл реформ законодательной базы. Данные нацелены на удовлетворение информационных, аналитических и политических потребностей заинтересованных лиц.

Органам законодательной власти и государственным ведомствам, участвующим в торгах на закупку, сравнительный анализ систем государственных закупок поможет выявить те области, в которых необходимы перемены, представляя модели реформирования из разных стран. Согласованные и объективные данные о государственных закупках могут послужить необходимой информацией для принятия решений государственными органами, которые стремятся к продвижению более эффективных, всесторонних и открытых систем государственных закупок. Отчет также будет стимулировать проведение реформ посредством межстранового сравнительного анализа критически важных факторов конкурентоспособности. Наконец, в нем будут указания относительно ежедневного применения практик в области закупок.

Частные компании, участвующие в государственных закупках, а также те, кому отказали в участии в торгах из-за недостатков систем государственных закупок, также найдут эту работу полезной. Данные позволят оценить систему закупок конкретной страны. Движение в сторону более прозрачных и эффективных систем укрепит доверие частного сектора и, следовательно, придаст новый импульс участию в торгах при условии обеспечения добросовестной конкуренции.

Таблица 1.1.
Сравнительный анализ четырех ключевых областей для поставщиков из частного сектора

Качество законов и нормативных актов	
Доступность информации о государственных закупках	Оценка доступности и ясности информации о государственных закупках (правовые показатели)
Механизмы подотчетности и надзора	Оценка механизмов надзора, возможностей представления отчетности и степени подотчетности осуществляющих закупки должностных лиц (правовые показатели)
Сложность процессов нормативно-правового регулирования и затраты на них	
Участие в торгах на закупку	Измерение простоты участия в торгах на закупку (показатели времени и движения)
Подача жалобы	Анализ процесса обжалования результатов торгов на обеспечение государственных нужд (показатели времени и движения)

Наконец, представители **академического и научно-исследовательского сообщества** смогут использовать данные сравнительного анализа систем государственных закупок для получения более качественной информации о системах закупок, а также для проведения собственных исследований.

Настоящая инициатива может стать основной движущей силой в глобальной дискуссии по вопросу влияния законодательства и административной практики на конкуренцию и ее значимости для экономического развития. Поставленные вопросы и выработанные методы обладают высоким потенциалом широкого использования с учетом глобального аспекта исследования.

Как и любой тип набора данных, сравнительный анализ систем государственных закупок имеет ограничения главным образом в трех областях: предметно-содержательные, когда речь идет о содержании и тематическом охвате частных значений; методологические, когда речь идет о разработке анкеты и сборе данных; ограничения, связанные с толкованием и использованием данных.

Предметно-содержательные ограничения заключаются в том, что частные значения ограничены по масштабу. Они не измеряют весь спектр факторов, оказывающих влияние на системы государственных закупок данной конкретной экономики. Что касается методологических ограничений, то здесь стоит отметить, что в сравнительном анализе систем государственных закупок не исследуются представления компаний или поставщиков. Единственный вопрос, приведенный в конце анкеты, предлагает участникам высказать свое мнение о главных недостатках систем государственных закупок в их странах, но эта информация используется просто для контекста и не составляет неотъемлемую часть анализа. Кроме того, хотя они и направлены на измерение типичного опыта компании, участвующей в торгах на обеспечение государственных нужд, частный опыт компании не обязательно типичен для всех участников торгов. Помимо этого, данные по эффективности административных процессов характерны исключительно для крупнейшего торгового города страны,

но не обязательно отражают общую практику в других городах (т.е. это не субнациональное исследование).

Наконец, при толковании данных пользователи должны иметь в виду, что частные значения основаны на гипотетических предположениях, полученных методом анализа конкретных ситуаций (кейс-стади), предусматривающим сопоставимость данных из различных стран.

Отчет «Сравнительный анализ систем государственных закупок» состоит из пяти основных разделов. В начале приводится обзор методологии проекта, построенной по модели проекта «Ведение бизнеса». Затем рассматриваются общие тенденции в каждой из четырех измеренных областей. В каждой из четырех тематических глав читателю предлагается глубокое, межстрановое представление проанализированных частных значений. В последующих приложениях раскрываются дополнительные программные выводы по всем 10 странам, где проводился опрос¹.

В ближайшие годы сравнительный анализ систем государственных закупок получит дальнейшее развитие как в тематическом, так и в географическом плане. Со временем число стран, участвующих в опросе, увеличится до 189, и тем самым будет достигнут глобальный охват. В настоящее время также рассматривается расширение тематического охвата, что позволит произвести измерение дополнительных препятствий для доступа частных компаний к государственным контрактам. Наконец, представленные частные значения в следующем году потенциально могут быть объединены в показатели с присвоением баллов каждой прошедшей измерение стране. Сравнительный анализ систем государственных закупок рассмотрит вопрос о введении в будущем рейтинга стран после стабилизации методологии проекта. Приветствуется предоставление обратной связи по данным, методологии и общему плану осуществления проекта, с тем чтобы улучшить проект «Сравнительный анализ систем государственных закупок» и сделать его более полезным для пользователей.

1 Отчет публикуется в сокращении и не включает приложения по каждой из десяти стран-участниц. Полная версия доступна отчета на английском языке на сайте <http://rru.worldbank.org/Public-Procurement>

2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: СОЗДАНИЕ МЕТОДОЛОГИИ ПИЛОТНОГО ЭТАПА

При разработке методологии группа специалистов, работающая над проектом, обратилась к научной литературе по главным препятствиям на пути достижения эффективности в случаях, когда речь идет о системах государственных закупок, а также о барьерах для ведения бизнеса с государством. Команда специалистов провела тщательный анализ мировой практики и консультировалась с представителями глобального реестра специалистов по государственным закупкам, входящих в Экспертно-консультативную группу проекта [3]. Эксперты помогли расширить тематический охват проекта и усовершенствовать его методологию. В результате внимание было сосредоточено на четырех тематических областях и разработке четырех опросных инструментов, которые были предложены более чем 400 респондентам в пилотных странах (после их тщательного анализа, проведенного внутренними и внешними экспертами).

Собранные данные прошли несколько этапов проверки, а затем для гарантии их достоверности были разработаны механизмы контроля качества. Частое взаимодействие с участниками по электронной почте и проводимые по телефону интервью позволили прояснить расхождения. Проведенные командой специалистов обширные исследования и анализ подтвердили основные выводы и повысили качество данных. Данные для проекта планируется собирать ежегодно с целью регистрации реформ и изменений, реализованных на практике. Первый этап сбора данных для проекта проводился осенью 2013 года и поэтому не включал в себя изменения, которые могли произойти после 1 марта 2014 года (см. рис. 2.1).

В основе анализа лежат два типа частных значений: значения *де-юре* (юридические) для оценки соответствия нормативно-правовой базы в области государственных закупок международно признанной практике с точки зрения прозрачности и подотчетности, и значения *де-факто* (фактические) для оценки эффективности и сложностей, с которыми сталкивается частный сектор при удовлетворении потребностей в закупках, регистрации процедур, для оценки времени и затрат по сделкам согласно всем соответствующим нормативным положениям и текущей практике. Эти две

Рисунок 2.1.
Годовой цикл проекта «Сравнительный анализ систем государственных закупок»



серии частных значений дополняют друг друга таким образом, что становится возможным проведение действительной тщательной оценки действующих правил и их фактического влияния на практику в сфере государственных закупок.

Сравнительный анализ *де-юре*

В разделе «Доступность информации о государственных закупках» дается оценка того, в какой степени национальные нормативно-правовые базы поддерживают возможность доступа поставщиков к информации о государственных закупках на протяжении стадии до проведения торгов и стадии проведения торгов. Если говорить более конкретно, для установления доступности предстоящих и текущих возможностей участия в закупочной деятельности, сбора информации о текущих торгах и доступности решений о присуждении контрактов данный раздел опирается на несколько частных значений.

В разделе «Механизмы подотчетности и надзора» дается оценка основанных на нормативно-правовом регулировании механизмов контроля, реализуемых на протяжении стадии до проведения торгов и стадии проведения торгов, входящих в процесс закупок. В числе других вопросов данная тематическая область оценивает требования к предоставлению отчетности, внутренние и внешние механизмы надзора и контроля, а также общие требования к документированию агентов по закупкам. В этом разделе также затрагивается вопрос о конфликте интересов. Опрос, подкрепляющий тему «Механизмы подотчетности и надзора», в первую очередь предлагалось пройти государственным служащим и должностным лицам.

Понятие «нормативно-правовая база», проанализированное с помощью частных значений *де-юре*, идентично в каждой из стран. Оно охватывает все нормативные положения в сфере государственных закупок, правовые документы общего применения, судебные решения и административные постановления, создавшие прецедент в связи с государственными закупками.

Сравнительный анализ *де-факто*

В разделе «Участие в торгах на обеспечение государственных нужд» оценивается доступность участия в государственных торгах. Прежде всего

здесь рассматриваются затраты по сделкам, понесенные потенциальным участником торгов, начиная с возможности доступа к торгам и заканчивая этапом присуждения контракта. Включая в себя сочетание юридических и фактических частных значений, данная тема регистрирует процедуры, время и расходы, которые накладываются на участников торгов на законных основаниях. Данная тема также фиксирует специфические особенности процесса торгов (например, консультирование с частным сектором). Как и в случае с разделом «Доступность торгов на обеспечение государственных нужд», вопросы здесь задаются поэтапно процессу закупок. Такой формат позволяет провести полную оценку процедур, с которыми сталкиваются потенциальные участники торгов, и их сложность.

В разделе «Подача жалобы» оценивается процесс обжалования результатов торгов на обеспечение государственных нужд через систему рассмотрения жалоб. В нем также рассматриваются процессы, связанные с жалобами, поступившими до и после присуждения контракта; по существу, наблюдается стремление выявить варианты, доступные по закону для недовольного участника торгов. Включенные в раздел вопросы отражают признанную на международном уровне практику в случаях, когда речь идет о мерах по исправлению положения, например, о создании двухуровневой системы оценки. Вопросы также позволяют с фактической точки зрения изучить показатели времени и затрат, присущие доступным вариантам.

Фактические данные были предоставлены респондентами со значительным повседневным опытом проведения соответствующих операций. В сравнительном анализе систем государственных закупок используются следующие определения для измерения процедур, времени и затрат:

Термин «процедура» означает взаимодействие поставщика или его представителя с «внешними» сторонами, включая адвокатов, нотариусов и государственные ведомства. Процедуры иногда происходят одновременно. Взаимодействия между собственниками компаний или должностными лицами компаний и их сотрудниками не считаются отдельными процедурами. Каждая электронная процедура подсчитывается отдельно.

Термин «время» означает необходимое для проведения процедуры время, которое измеряется в календарных днях; минимальное время для проведения каждой процедуры составляет 1 день. Сюда входит время ожидания (при наличии), требуемое для выполнения процедуры в случаях, когда для ускорения процесса не предлагается никаких незаконных платежей или взяток.

Термин «затраты» включает только официальные сборы и платежи и не включает незаконные платежи или взятки. Платежи, осуществляемые для оплаты услуг специалистов (юристов или экспертов) включаются только в том случае, если компания обязана пользоваться такими услугами по закону.

Следует отметить, что эти частные значения не объединены на уровне темы и не выстроены в порядке, позволяющем произвести ранжирование эффективности работы страны. Команда специалистов рассмотрит вопрос о введении в будущем рейтинга стран после стабилизации методологии проекта.

Стандартизованные данные являются необходимым условием для проведения межстрановых сопоставлений. Сравнительный анализ систем государственных закупок основан на данных, полученных и обработанных объективным и

стандартизованным методом. Это достигается за счет использования предположений, полученных методом анализа конкретных ситуаций, которые касаются контракта на закупку, компании-поставщика, желающей представить заявку, и контекста закупок. За счет использования **предположений, полученных методом анализа конкретных ситуаций**, которые могут воспроизводиться в каждой выбранной стране, полученные данные сопоставимы по всем странам, что делает возможным разработку достоверных и точных критериев сравнительного анализа. Поскольку процесс сбора данных можно с легкостью воспроизвести, преодолев при этом глубокие структурные различия, которые могут поставить под угрозу сопоставление, его можно с легкостью безопасным и экономически эффективным способом применить к большему числу стран.

Методология проекта базируется на стандартных предположениях, полученных методом анализа конкретных ситуаций, которые предлагают гипотетический сценарий, служащий руководством для местных респондентов при заполнении анкет. Сценарий включает гипотетическую местную компанию среднего размера, именуемую «УилКо», которая стремится принять участие в торгах на обеспечение государственных нужд путем предложения своей продукции (вставка 2.1).

Вставка 2.1. Гипотетические предположения, полученные методом анализа конкретных ситуаций, и определения для сравнительного анализа систем государственных закупок

Компания «УилКо» является национальной частной компанией с ограниченной ответственностью, которая осуществляет свою деятельность в главном деловом городе страны. Это предприятие среднего размера, штат которого включает 10-50 сотрудников, а годовой оборот в 100 раз превышает ВНД на душу населения.

Контракт на закупку — это контракт на поставку пяти рейсовых автобусов для включения их в состав общественного транспорта. Цена данного контракта в 16 раз превышает ВНД на душу населения.

Предложение компании «УилКо» — это первое предложение, сделанное компанией в рамках государственных торгов. Данное предложение характеризуется полнотой, включает в себя всю необходимую документацию, не содержит двусмысленных формулировок и содержит ценовое предложение, в котором нет ошибок.

Процесс закупок осуществляется вслед за проведением открытой конкурсной процедуры и включает 6 предложений, в том числе предложение компании «УилКо».

Закупающая организация — это местный орган власти в главном деловом городе страны, который объявляет о проведении государственных торгов на закупку пяти рейсовых автобусов для включения их в состав общественного транспорта.

При составлении предположений, полученных методом анализа конкретных ситуаций, авторы руководствовались несколькими задачами. Первая задача — это обеспечение сопоставимости. Таким образом, когда речь идет о государственных закупках, отрасль, выбранная для проведения анализа конкретных ситуаций, должна иметь как можно меньше конкретных правил охраны труда, техники безопасности или нормативных положений о национальной безопасности. Особую сложность представляет сопоставление закупок товаров и услуг, подпадающих под жесткое регулирование, поскольку отраслевые нормативные положения зачастую имеют преимущественную силу над правилами государственных закупок. Хотя при этом на оборонную и фармацевтическую промышленность, как правило, приходится большая часть государственных расходов, гипотетический контракт на закупку эти отрасли промышленности не охватывает. Кроме того, опять же в интересах сопоставимости, значения, указанные в предположениях, полученных методом анализа конкретных ситуаций, являются не постоянными значениями, а находятся в пропорциональной зависимости от валового национального дохода (ВНД) на душу населения в выбранной стране.

Второй задачей, лежащей в основе проекта анализа конкретных ситуаций, является сбор данных об эффективности систем для местных компаний-поставщиков. Закупающая организация — это организация местного, а не национального масштаба, а типичными участниками торгов являются местные малые и средние предприятия (МСП), желающие принять участие в торгах, проводимых на местном уровне. Тем самым из анализа конкретных ситуаций автоматически исключаются большие и сложные проекты, касающиеся сырьевых товаров и инфраструктуры, представлять заявки, в отношении которых могут только несколько компаний.

Данные были получены от практикующих специалистов, привнесших в дело огромный массив знаний, связанных с системами государственных закупок. В их число входят юристы, имеющие богатый профессиональный опыт консультирования клиентов по законам и нормативным актам в сфере государственных закупок, поставщики из частного сектора, участвующие в государственных

торгах, государственные должностные лица, знакомые с применяемой практикой закупок, а также консультанты и ученые. Этот подход позволил команде специалистов дополнить информацию, полученную от практикующих специалистов из частного сектора, обратной связью со стороны государственных должностных лиц, которые являются ключевыми субъектами систем государственных закупок.

Отбор респондентов осуществлялся в зависимости от их интересов, доступности и желания внести свой вклад в проект на общественных началах. Авторы сравнительного анализа систем государственных закупок определили потенциальный пул респондентов прежде всего на основе следующих источников:

- международные руководства, позволяющие определить ведущих поставщиков юридических услуг, включая их специализацию, в каждой стране; в них входят руководства «Чеймберз энд партнерз», «Мартиндейл», IFLR1000 (International Financial Law Review — руководство по 1000 лучшим юридическим компаниям в финансовой сфере), ресурсы «Хэлплайн лоу» (Helpline Law), «Эйч-Джи лоу» (HG Law), Каталог международных юристов в области делопроизводства и финансовых экспертов, Каталог юристов в сети Интернет и служба «ТерраЛекс» (Terra Lex);
- крупные международные юридические и бухгалтерские компании, широко представленные по всему миру, будь то посредством отделений или местных групп партнеров;
- члены Американской ассоциации юристов, национальных ассоциаций юристов, торгово-промышленных палат и прочих членских организаций;
- поставщики профессиональных услуг, ведомства, занимающиеся государственными закупками, торговые палаты и другие местные организации;
- поставщики профессиональных услуг, рекомендованные страновыми представительствами Всемирного банка и Международной финансовой корпорации (IFC).

Географический охват пилотного проекта «Сравнительный анализ систем государственных закупок» включает 10 стран, выбранных таким образом, что

они представляют каждый регион мира и все уровни развития.

Но проект нацелен на постепенное расширение своего масштаба до 189 стран за счет тиражирования стандартизированной методологии, разработанной на пилотном этапе (см. таблицу 2.1).

Частные значения, содержащиеся в анализе, представляют собой индикаторы, посредством которых предпринимается попытка зафиксировать важные аспекты качества и эффективности систем государственных закупок, с которыми сталкиваются представители делового сообщества в разных странах. Понимание **широты охвата** данных имеет основополагающее значение для их толкования. На пилотном этапе проект ограничен по охвату в силу соображений практического характера. Существует ограничение на количество областей, которые могут быть измерены, при этом вопросы в каждой области должны быть довольно конкретными в целях обеспечения сопоставимости между различными странами.

Первым шагом в определении охвата пилотного проекта является анализ существующих многосторонних инструментов и выбор соответствующего подхода. Поскольку в случаях, касающихся государственных закупок, многие инструменты были сосредоточены на анализе

государственного плана мероприятий, вместо этого в рамках проекта было принято решение произвести оценку эффективности систем государственных закупок с точки зрения частных организаций. Были разработаны метрические показатели для оценки нормативных положений и практик, являющихся важными для поставщиков из частного сектора, которые желают вести бизнес с государством. В итоге в проекте не проводится анализ эффективности государственных закупок как государственного инструмента подкрепления целей государственной политики, таких как устойчивый рост или бюджетная эффективность. Тем не менее, стоит отметить, что частные значения фиксируют аспекты/характеристики систем закупок, которые представляют собой очевидные преимущества для государства в долгосрочной перспективе. Ведь упрощение процесса закупок для участников торгов и восстановление доверия к системам закупок могут усилить конкуренцию и позволят государству получить лучшее соотношение цены и качества за государственные средства.

Кроме того, основное внимание в пилотном анализе уделяется стадии до проведения торгов и стадии проведения торгов, входящих в процесс закупок. Это обусловлено тем, что в ходе консультаций с экспертами в области государственных закупок было выявлено следующее: основные

Таблица 2.1.
Географический охват проекта «Сравнительный анализ систем государственных закупок» и критерии отбора

Пилотные страны	Критерии отбора
Восточно-Азиатский и Тихоокеанский регион: Таиланд Восточная Европа и Центральная Азия*: Турция Страны-члены ОЭСР с высоким уровнем дохода: Швеция, США Страны Латинской Америки и Карибского бассейна: Чили, Мексика Ближний Восток и Северная Африка: Иордания Южная Азия: Афганистан Африка к югу от Сахары: Гана, Уганда	• Страны с высокими капитальными расходами и бюджетами на государственные закупки; • страны, представляющие 7 регионов мира; • «хорошие примеры» из списка стран-членов ОЭСР с высоким уровнем дохода; • страны, где Департамент глобальных показателей имеет активные рабочие программы (например, Швеция).

* Российская Федерация была добавлена в список стран весной 2014 года. Собранные данные будут включены в следующий аналитический отчет по проекту.

препятствия на пути поставщиков встречаются именно на этих стадиях и заключаются в затратах по сделкам и недостатке информации. Более того, стадия до проведения торгов (в частности, планирование закупок, оценка потребностей и подготовка документов) и стадия проведения торгов подвержены коррупции, решить проблему которой зачастую можно с помощью конкретных шагов, которые рассматриваются в опросах. К примеру, на стадии до проведения торгов прозрачность и доступность оценки потребностей, плана закупок и спецификаций делают их менее подверженными махинациям. На стадии проведения торгов благодаря прозрачности процедуры присуждения контракта, критериев выбора победителя торгов, цены, предложенной этим поставщиком и т.д., становится труднее скрыть факт мошенничества при определении победителя торгов. В силу указанных причин стадия исполнения контракта на закупку не оценивается в настоящем пилотном проекте, в котором пока не учитываются данные, относящиеся к таким вопросам, как платежи поставщикам, права государства на изменение условий контракта в одностороннем порядке, оценка эффективности и т.п.

В сравнительном анализе систем государственных закупок не дается оценка нормативно-правовой базы по предотвращению мошенничества и коррупции. В некоторых вопросах отмечается стремление оценить обязанность должностных лиц, ответственных за закупки, сообщать о подозрении в мошенничестве. Однако проведенный на пилотном этапе анализ не обеспечивает широкого охвата проблемы, а в опросах не задаются целенаправленные вопросы о нормативно-правовой базе по предотвращению мошенничества или коррупции или о представлениях участников о проблеме. Также важно отметить, что в исследовании не учитывается коррупция, а также влияние, которое она может оказывать на количество процедур, время или затраты. Тот факт, что эти факторы не являются следствием подкупа или мошенничества, входит в состав предположений.

3. ДОСТУПНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

Доступность информации о государственных закупках подкрепляет доверие поставщиков к системам закупок. Она повышает стимул для поставщиков участвовать в торгах за счет предоставления им информации о возможностях для конкуренции и придания им уверенности в том, что заявки будут корректно оцениваться (Андерсон и др., 2011 год).

Доступ к информации о закупках имеет решающее значение для всех сторон, участвующих в процессе закупок: и для частных компаний, которые подают заявку на участие в торгах, и для государственных организаций, которые стремятся получить товары и услуги, и, в конечном счете, для граждан (налогоплательщиков). Доступ к информации стимулирует участие в государственных торгах и (т.к. это облегчает доступ к рынку закупок) создает равные условия для участников торгов (ОЭСР, 2001 год).

Однако понятие доступности выходит далеко за рамки наличия информации и ее опубликования. Оно также предполагает простоту доступа к информации, ее четкость и ясность. К примеру, можно сравнить страну, в которой полные, длинные тексты законов и нормативных актов в сфере государственных закупок публикуются в официальном журнале на бумажном носителе, который можно получить только в одном месте в столице, со страной, где законы и нормативные акты публикуются в интернете на едином портале электронных закупок, с которого пользователи также могут скачать краткие варианты текстов законов и нормативных актов и пояснительные документы. В обоих случаях информация опубликована и доступна, но из-за того, что ее гораздо проще получить и понять во второй стране, там она является более доступной. Препятствия на пути к обеспечению доступности и ясности информации принимают различные формы: множество установленных ведомствами правил, предоставление противоречивой информации представителями власти, чрезмерное использование трудной для понимания юридической терминологии (или «юридического жаргона»), множество подзаконных

актов, языковые барьеры, а также отсутствие руководств — вот лишь несколько примеров.

Трудности с получением информации о закупках порождают неравенство между участниками и, вероятно, будут особенно мешать МСП, которые, как правило, сталкиваются с более высокими барьерами при получении доступа к рынку государственных закупок и имеют ограниченные возможности конкуренции. Например, у малых предприятий меньше ресурсов для поиска информации о наличии работы, из-за чего им сложнее узнавать о возможностях участия в закупочной деятельности, тогда как в более крупных предприятиях зачастую имеются подразделения, специально предназначенные для решения этой задачи. При этом поскольку участие в торгах требует затрат времени, средств и энергии, составление заявки, естественно, обходится дороже для предприятия, обладающего меньшим объемом ресурсов, для которого последствия проигрыша на торгах оказываются более сложными.

В рамках недавно проведенной оценки доступа МСП к рынкам государственных закупок в Европейском союзе МСП указали на трудности в получении доступа к информации о государственных закупках, назвав их одним из главных препятствий на пути выхода на рынок. Результаты оценки показывают, что с позиции МСП органы власти, ответственные за присуждение контрактов, могли бы облегчить доступ, позволяя использовать электронную почту в качестве канала связи, внося улучшения в спецификации по торгам и документацию о торгах и информацию о торгах в целом. Кроме того, МСП в целом ряде стран были отмечены некоторые общие, связанные с доступностью барьеры на пути участия в государственных закупках: в качестве основных барьеров, которые существенно ограничивают их доступ на рынки государственных закупок, МСП назвали недостаточную осведомленность о возможностях участия в государственных закупках и нехватку доступной, актуальной и понятной информации.

Поскольку доступность информации оказывает положительное воздействие на все стороны процесса государственных закупок, она должна находиться в самом центре реформ закупочной деятельности. Отправной точкой для достижения

эффективности являются продвигающие доступность правила. Путем разработки и реализации разумной политики государство играет важную роль в обеспечении более широкого доступа к информации о государственных закупках. Цели политики должны быть направлены на открытие рынков государственных закупок для конкуренции и обеспечение большей прозрачности путем создания равных условий, при которых все компании получают одинаковые возможности участия и достижения успеха. Мощная нормативно-правовая база, которая предоставляет доступ к информации о закупках, является незаменимым первым шагом, но при плохой реализации она не имеет смысла.

Показатели по теме «Доступность»

В теме «Доступность информации о государственных закупках» фиксируются частные значения, которые в совокупности дают краткую характеристику доступности информации о государственных закупках (от плана закупок до результата торгов), что подтверждается национальными нормативными положениями (см. таблицу 3.1).

Доступ к результату проведения торгов

Сосредоточение внимания на том, требует ли нормативно-правовая база публикации результата проведения торгов, и если да, то с помощью каких средств массовой информации должна осуществляться публикация.

Первые результаты пилотного этапа

Получение информации о предстоящих и текущих возможностях участия в закупочной деятельности

Доступ поставщиков на рынок государственных закупок естественным образом зависит от их осведомленности о возможностях участия в закупочной деятельности. Для информирования поставщиков о предстоящих торгах важна доступность плана закупок. В 10 прошедших оценку странах правила, касающиеся публикации плана закупок, существенным образом различаются (рисунок 3.1).

Таблица 3.1.
Доступность информации о государственных закупках: рассматриваемые темы

Получение информации о предстоящих и текущих возможностях
Оценка того, требуется ли по закону публиковать план закупок и размещать уведомление о проведении торгов в условиях открытых торгов, и если да, то какой вид публикации следует выбрать
Доступ к информации о торгах
Оценка правовых требований по качеству и количеству информации, представляемой в уведомлении о проведении торгов
Понимание предмета торгов
Оценка того, требует ли нормативно-правовая база, чтобы закупающие организации полагались на стандарты, признаваемые на национальном или международном уровне при составлении спецификаций по торгам, и пользовались шаблонами или типовыми документами
Понимание механизма оценки заявок
Сосредоточение внимания на том, требует ли нормативно-правовая база, чтобы критерии и метод оценки были доступны для участников торгов, и если да, то каким образом должна обеспечиваться их доступность

В Таиланде публикация не требуется по закону, однако государственные ведомства должны по требованию предоставлять для всеобщего ознакомления «план работ, проект и ежегодную смету расходов».

В Швеции «предварительные информационные уведомления» о планируемых закупках на следующие 12 месяцев должны публиковаться только в случае, если государственный заказчик желает сократить сроки проведения торгов. Уведомление может быть опубликовано на сайте закупающей организации или путем направления предварительного информационного уведомления в адрес Европейской комиссии [4].

Размещение и широкое распространение информации о существующих торгах на закупку имеют

решающее значение для поставщиков. Публикация снижает вероятность того, что поставщик пропустит торги, и, следовательно, способствует установлению равных условий. Мероприятия по размещению и распространению информации важны для государства, поскольку они обеспечивают привлечение заявок и стимулируют конкуренцию.

В каждой стране, рассматриваемой в пилотном проекте, публикация уведомления о проведении торгов в условиях проведения конкурсных торгов требуется по закону. Однако методы публикации существенно различаются по странам (рисунок 3.2).

Значительные различия наблюдаются в правилах, касающихся видов СМИ, используемых для

Рисунок 3.1.
Нормативное требование о публикации плана закупок

Публикация плана государственных закупок требуется по закону	Публикация плана государственных закупок не требуется по закону	Доступ к плану закупок возможен, но при ограниченных обстоятельствах
• Афганистан • Чили • Гана • Мексика • США	• Иордания • Уганда • Турция	• Швеция • Таиланд

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

распространения уведомлений о проведении торгов. Несмотря на то, что в некоторых странах требуется использование всего лишь одного вида СМИ, в других странах публикация должна производиться по нескольким (до 5) каналам. В Чили единственным требованием является размещение уведомления в интернете. Напротив, в Афганистане уведомление о проведении торгов должно быть по мере осуществимости опубликовано в печатных СМИ, в интернете, а также о нем должны сообщить по радио и телевидению.

Несмотря на то, что в контексте открытых торгов всегда требуется оповещать о торгах по радио и телевидению, в ряде стран, например, в Таиланде, агенты по закупкам также имеют возможность отправить уведомление о проведении торгов потенциальным участникам торгов напрямую. В большинстве стран конкретные обстоятельства побуждают использовать тот или иной вид СМИ или способ распространения. На правила публикации нередко оказывает влияние цена контракта

на закупку. Именно так обстоит дело в США (как минимум в Нью-Йорке), где публикация уведомлений о закупках на сумму, не превышающую лимит на малые закупки (не более 100 000 долларов США), не требуется по закону [5].

Предел свободы действий в отношении СМИ для размещения уведомлений также варьируется по странам. В Чили, например, публикация уведомления на платформе ChileCompra является единственным требованием, однако укупающих организаций есть возможность «дальнейшего продвижения своих торгов» путем размещения объявлений о таковых в «международных, национальных или региональных газетах» [6]. В Афганистане в случаях, когда агенты по закупкам считают необходимым «обеспечить высокую конкуренцию», они могут отправить уведомление потенциальным участникам торгов напрямую. В данном случае нормативно-правовая база предоставляет агенту по закупкам свободу действий.

Рис. 3.2.

Переменные, определяющие правила размещения уведомления о проведении торгов



Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Доступ к информации о торгах

Представленная в уведомлении о проведении торгов информация имеет решающее значение, поскольку она лежит в основе принятия решений поставщиками о том, стоит ли участвовать в торгах. Недостаток информации создает возможности для мошенничества и коррупции. Таким образом, нормативно-правовая база должна обеспечить включение в уведомление о проведении торгов достаточного объема информации, позволяющего потенциальным участникам торгов

определить их способности и заинтересованность в участии в торгах и ограничить свободу действий агентов по закупкам.

Информация, которую закупающая организация должна включить в уведомление о проведении торгов, существенным образом варьируется. Хотя во всех странах требуется публикация базовой информации (например, предмета контракта на закупку), существует разительное отличие в том, что касается количества и качества дополнительной информации, которую закупающие организации

Вставка 3.1. Интегрированные информационные системы

Широко признается, что использование интегрированной информационной системы для централизации информации о государственных закупках является образцом надлежащей практики для облегчения доступа и повышения ясности информации. Согласно Методологии оценки систем закупок Организации экономического сотрудничества и развития (МОСЗ ОЭСР) информационная система должна быть легко доступной, «предоставлять комплексное обслуживание так, чтобы заинтересованные лица могли найти информацию о возможностях и результатах закупочной деятельности» (ОЭСР, 2010 год), и содержать четкое определение ответственности за управление и функционирование информационной системы.

В Чили весь процесс закупок осуществляется через онлайн-платформу ChileCompra, в которой доступны основные нормативные положения и подзаконные акты, а гости платформы могут слушать аудиозаписи основных законов и нормативных актов. В каждом закупающем ведомстве имеется представитель, ответственный за работу информационной системы, и каждое ведомство должно создать руководство по осуществлению процедуры закупок. Руководство, публикуемое с помощью информационной системы, становится частью справочной информации, используемой для регулирования закупочных процессов ведомства, создающего данное руководство.

Внедрение интуитивно понятной и эффективной информационной системы значительно повысило эффективность системы закупок в Чили. Помимо полученной экономии средств, равной примерно 3,5% (230 миллионов долларов США), внедрение интегрированной информационной системы в два раза увеличило количество малых и средних предприятий, участвующих в государственных закупках (Всемирный банк, 2012 год).

Собранные данные подтверждают вывод о том, что интегрированная информационная система на самом деле облегчает доступ более эффективно, чем просто доступность информации в интернете. В Нью-Йорке информация о государственных закупках доступна в интернете, но только на нескольких сайтах. Планы закупок должны публиковаться на сайте Управления мэрии по подрядным услугам, уведомление о приглашении к участию — в журнале «Сити рекорд» и на сайте города, а результаты торгов — только в журнале «Сити рекорд». Респонденты в США отметили, что для участников торгов публикация всей информации о государственных закупках, включая законодательство о закупках, руководства, пояснительные материалы, информацию о регистрации, сведения о проведении торгов и т.д., на одной площадке, организованной в доступной, интуитивно понятной форме, упростила бы процесс участия в торгах.

Напротив, в Чили, где интегрированная информационная система действует уже более 10 лет, качество доступа к информации о государственных закупках значительно улучшилось.

обязаны включать в уведомление. В Иордании требуется, чтобы закупающая организация указывала регистрационный номер торгов, тип торгов, срок приобретения документации по торгам, срок представления заявки, стоимость документации по торгам, а также все иные сведения, которые закупающая организация сочтет целесообразными. Напротив, в Мексике нормативно-правовой базой предусмотрен подробный перечень подлежащих представлению сведений, разделенный на восемь разделов и систематизированный по характеру сведений. Благодаря этому участникам торгов в Мексике проще установить свою заинтересованность в участии в торгах, т.к. у них есть непосредственный доступ к большому объему информации о торгах.

В Чили нормативно-правовой базой требуется предоставление бесплатного доступа к спецификациям по торгам по каждому контракту на закупку через платформу ChileCompra, а также предусмотрен перечень элементов, подлежащих включению в спецификации по торгам. Таким образом, ввиду отсутствия у участников торгов дополнительных затрат на получение доступа к спецификациям по торгам тот факт, что соответствующие фрагменты информации непосредственно включены в уведомление о проведении торгов или в спецификации по торгам, не оказывает существенного влияния (вставка 3.1).

Как показали исследования, информация об обеспечении заявки необходима потенциальным поставщикам для принятия взвешенного решения. В Афганистане, Мексике, Турции, Уганде и США (в г. Нью-Йорке) информация об обеспечении заявки должна быть включена в уведомление о проведении торгов. В Чили в состав спецификаций по торгам, бесплатный доступ к которым предоставляется через платформу ChileCompra, должно входить разъяснение правил, действующих в отношении гарантийного депозита. Нормативно-правовая база Чили также предусматривает, что «закупающие ведомства должны требовать предоставления гарантий на сумму, достаточную для обеспечения серьезности заявок и исполнения итогового контракта (включая любые возможные штрафы и санкции), но при этом являющуюся не настолько высокой, чтобы препятствовать участию в процессе торгов».

Понимание предмета торгов

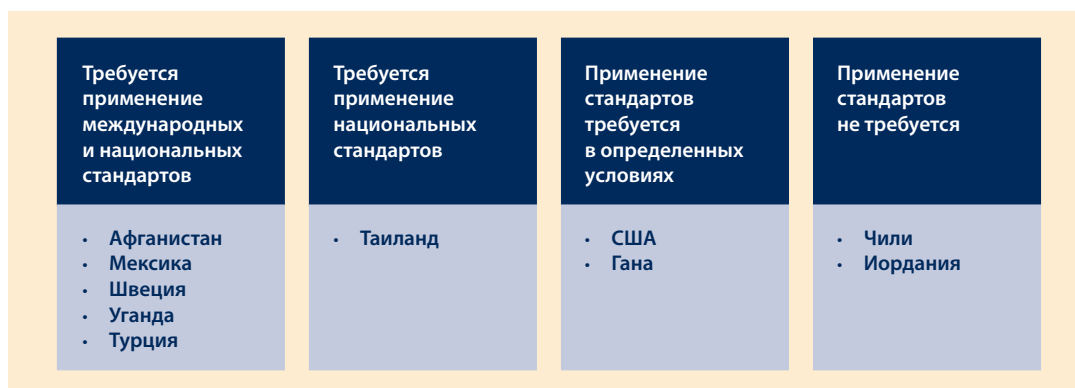
Использование стандартизированных коммерческих условий и типовых документов помогает участникам торгов понять, что от них требуется. Стандартизация позволяет избежать путаницы и гарантирует, что все участники торгов понимают условия проведения торгов одинаково. Доступная возможность обращения к имеющимся на международном или национальном уровне стандартизированным условиям снижает погрешность при разработке заявок, что вселяет в участников торгов большую уверенность относительно достаточности их заявки по отношению к требованиям торгов. Таким образом, стандартизированные коммерческие условия и типовые документы служат стимулом для представления потенциальными поставщиками заявок на участие в торгах на закупку.

В Уганде и Мексике сначала должны применяться национальные стандарты, а только потом международные. Напротив, в Швеции национальные стандарты имеют преимущественную силу в случае, если они соответствуют европейскому стандарту (рисунок 3.3). В Афганистане нормативно-правовой базой не предполагается определенный порядок применения коммерческих стандартов. В Нью-Йорке (США) применение стандартов требуется только при наличии практической осуществимости. В Иордании закупающая организация «вправе осуществлять закупки в соответствии с международными коммерческими протоколами и конвенциями, которые подписала Иордания». В Чили и Гане применение принятых на международном или национальном уровне стандартов не требуется.

Понимание механизма оценки заявок

Простой доступ к критериям и методу оценки имеет решающее значение для составления участниками торгов корректной заявки. Доступ также подкрепляет веру в то, что заявки будут оцениваться непредвзято, а потому стимулирует участие в торгах. Критерии оценки и метод, используемый для оценки торгов, должны сообщаться либо в уведомлении, сообщаемом о проведении торгов (уведомление о проведении торгов), либо в документации о торгах. Поскольку участникам торгов зачастую требуется выполнить

Рис. 3.3.
Правовые требования, касающиеся применения международных и национальных промышленных стандартов в технических спецификациях

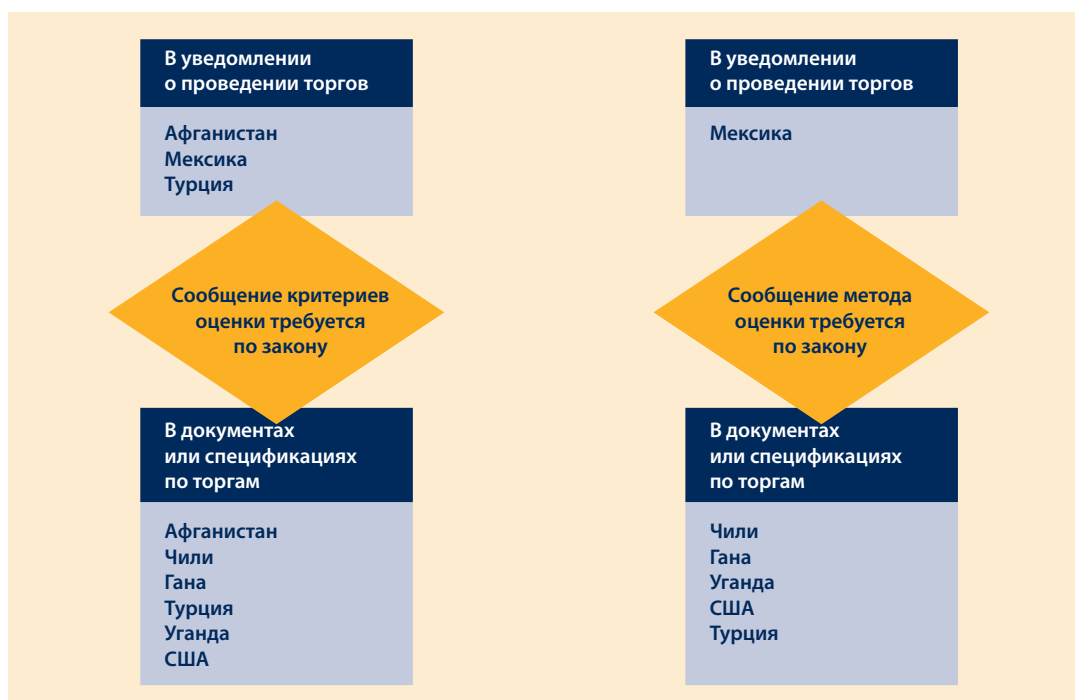


Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

дополнительные процедуры, чтобы получить документацию о торгах, предпочтительным является сообщение информации в уведомлении о проведении торгов.

Правила, касающиеся сообщения критериев оценки торгов и метода оценки, существенно различаются в разных странах (рисунок 3.4). Так, Мексика является единственной страной, где и критерии, и метод оценки должны включаться в

Рисунок 3.4.
Правовые требования, касающиеся сообщения критериев и метода оценки заявки



Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

уведомление о проведении торгов. В Чили информация должна указываться в документации о торгах. Однако в связи с имеющимся в нормативно-правовой базе требованием о предоставлении бесплатного доступа к документации о торгах простота доступа к информации оказывается такой же. В Нью-Йорке объявление торгов на закупку осуществляется посредством уведомления о приглашении к участию. В нем содержится базовая информация о торгах, включая способы получения «документов со спецификациями», в которых представлена информация о критериях и методе оценки [7]. Уникальность нормативно-правовой базы Швеции заключается в том, что критерии и метод оценки должны предоставляться или в уведомлении о проведении торгов («контрактном уведомлении»), или в документации о торгах («контрактной документации») [8].

Оценка информации о результате проведения торгов

Публикация сведений о присуждении контракта широко признается основой прозрачных систем закупок. Это важно не только для участников торгов, но и для общественности. В случае, если государство не обязано публиковать информацию

о победителе торгов, его нельзя привлечь к ответственности за принятое решение, и при этом существует более высокий риск нарушения правил проведения торгов. Кроме того, информация совершенно необходима тем участникам торгов, которые не смогли одержать победу, для подачи жалобы, если они пожелают сделать это.

Требования к публикации сведений о присуждении контракта существенно различаются по странам (рисунок 3.5). Как и в случае с объявлением о возможностях участия в закупочной деятельности, правила, касающиеся публикации сведений о присуждении контракта, предусматривают публикацию в интернете. В большинстве стран, например, в Афганистане и Швеции, интернет является единственным СМИ, публикация информации в котором требуется по закону. Нормативно-правовая база Уганды предусматривает размещение информации в интернете и на доске объявлений закупочной организации [9]. Таиланд является единственной страной, где публикация сведений о присуждении контракта не требуется.

Рисунок 3.5.
Правовые требования, касающиеся сообщения сведений о присуждении контракта

Публикация в интернете	Официальная публикация (в официальной правительственной газете или бюллетене)
• Афганистан • Чили • Гана • Мексика • США • Швеция • Турция • Уганда	• Мексика • Турция
Доска объявлений	СМИ
• Иордания • Уганда	• Афганистан

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Извлеченные уроки и дальнейшие действия

Анализ данных о доступности информации о государственных закупках указывает на наличие возможностей для проведения реформ, позволяющих повысить прозрачность и доступность в большинстве стран. Однако, учитывая пилотный характер проекта, охват темы в настоящий момент ограничен. Результаты пилотного анализа проливают свет на те области, которые требуют дальнейшего изучения по мере развития проекта и темы. К примеру, в то время как результаты подтверждают, что для потенциальных поставщиков решающее значение имеет доступ к информации в ходе стадии до проведения торгов и стадии проведения торгов, исследование показывает, что прогнозируемость на этапе реализации контракта также является важным фактором в процессе принятия решений поставщиком. К числу дополнительных областей для изучения относится способ, благодаря которому электронные закупки смогут и далее повышать эффективность и улучшать доступность. Важным инструментом для проведения тщательного анализа доступности станет использование информационных систем, их качество и способность выступать одновременно в роли централизованных информационных платформ и интерактивных инструментов для поддержания связи между потенциальными поставщиками и агентами по закупкам.

4. УЧАСТИЕ В ТОРГАХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Готовность и способность поставщиков участвовать в государственных торгах зависят от легкости процесса торгов. С помощью адресных мер государство может добиться ликвидации излишнего бремени и содействовать участию поставщиков.

Динамику, лежащую в основе государственных закупок, можно рассматривать с разных точек зрения. Для закупающей организации процесс состоит из четко определенных этапов — от оценки потребностей и до присуждения контракта. Для потенциальных поставщиков процесс торгов

включает получение возможности участия и подготовку и представление заявки.

Независимо от величины компании участие в государственных торгах всегда требует затрат времени, средств и энергии. Хотя подготовка заявки и является наиболее трудоемким этапом процесса торгов, мероприятия по получению возможности участия и представлению заявки также могут быть довольно обременительными. Прежде чем приступить к участию в процессе, потенциальные участники торгов должны спросить себя, перевешивает ли возможность победы на торгах расходы на участие в них.

Исходя из этого показателя, участие в торгах, как правило, обходится для МСП дороже, т.к. им приходится делать пропорционально большие вложения, чем крупным предприятиям, при этом в случае проигрыша на торгах МСП труднее пережить утрату ресурсов в результате таких вложений. Поэтому снижение бремени путем содействия процессу крайне важно для установления большего равенства между потенциальными поставщиками и стимулирования участия МСП.

В игру могут вступить несколько факторов, связанных с усложнением нормативных положений или практик, которые искажают процесс торгов и отбивают у поставщиков желание участвовать в них. Типичными примерами таких факторов являются бюрократия, чрезмерные сборы и обилие нормативных положений и процедур. Государство играет важную роль в минимизации этих факторов. Например, предоставление участникам торгов возможности подавать заявки через интернет, ограничение платы за получение документации о торгах затратами на печать и распространение, а также обеспечение того, чтобы величина обеспечения заявки не была чрезмерно высокой, — вот лишь несколько примеров адресных мер, которые могут упростить процесс участия в торгах для потенциальных поставщиков. Эти меры не только приносят пользу потенциальным поставщикам, но также стимулируют конкуренцию и улучшают способность государства получать лучшее соотношение цены и качества за государственные деньги.

Показатели по параметру «Участие в торгах»

Параметр «Участие в торгах на обеспечение государственных нужд» измеряет эффективность систем закупок на опыте частной компании; измеряет процедурные шаги, время, необходимое для выполнения каждого шага, и затраты, связанные с участием в торгах на заключение типового контракта.

В самом деле, открытые торги чаще всего применяются в системах государственных закупок по всему миру. Их основным преимуществом является обеспечение максимального уровня конкуренции: такие торги обычно привлекают больше участников, чем закрытые торги и конкурентные переговоры, и исключают связанный с ними риск нарушения конкуренции. Кроме того, такая форма торгов, являясь одноэтапной процедурой, в рамках которой участникам торгов предоставляется определенное время для подачи заявок, обходится дешевле для участников и реализуется быстрее. Также посредством открытых торгов закупочные организации получают наилучшее соотношение цены и качества путем оценки предложений с учетом цены, а также и других важных критериев (ECORSYS², 2011 год).

Частные значения, представленные по этой теме, прошли те же шаги, которые проходит частная компания в процессе участия в торгах на обеспечение государственных нужд (см. таблицу 4.1).

Первые результаты пилотного этапа

Первые результаты, полученные на основании опросов, проведенных в пилотном режиме осенью 2013 года, показывают, что процесс торгов существенно отличается в разных странах.

Стадия до проведения торгов

Эффективный и прозрачный процесс закупок начинается задолго до фактического подписания контракта и продолжает происходить еще долго после того, как контракт был заключен [10]. Стадия до проведения торгов — это ответственный период, в течение которого закупочная организация проводит оценку своих потребностей. Закупочные организации должны искать наилучшие возможности и выбирать лучшие варианты, для чего им требуется исследовать потенциальные рынки. Эта ранняя стадия дает закупочной организации возможность определить функции, характеристики и технические

Таблица 4.1.

Участие в торгах на обеспечение государственных нужд: рассматриваемые темы

Стадия до проведения торгов
Оценка того, как происходит консультирование с представителями частного сектора, и является ли оно ограниченным или нет; рассматриваются конкретные случаи конфликта интересов для компаний, которые ранее получали консультацию или участвовали в составлении спецификаций для уведомления о закупках.
Стадия проведения торгов
Оценка того, насколько трудно участникам торгов узнать о новых возможностях участия в государственных закупках и получить документацию о торгах, а также оценка возможных предварительных процедур (например, обязательной регистрации), метода, затрат и времени, необходимого для представления заявки; также рассматриваются процесс вскрытия конвертов с заявками и порядок получения обратной связи в случаях, когда участник торгов либо не соответствует, либо соответствует критериям отбора, но не выигрывает торги (с уделением особого внимания основаниям для принятия решения закупочной организацией).

2 По всей видимости, в тексте оригинала допущена опечатка, и в данном случае имеется в виду ECORYS (компания «ЭКОРИС»). — Прим. ред.

спецификации, необходимые для получения наилучшего соотношения цены и качества.

Наличие у закупающей организации возможности консультироваться с компаниями частного сектора при оценке своих потребностей

При оценке своих потребностей закупающие организации могут принять решение о проведении консультаций с представителями частного сектора, в частности с экспертами, при подготовке уведомлений о проведении торгов, а также с потенциальными участниками торгов. На практике консультации с представителями частного сектора происходят лично и чаще всего в неофициальном порядке. Примечательно, что в Нью-Йорке (США) консультации с представителями частного сектора могут происходить в рамках специальной процедуры, а именно анализа, предшествующего объявлению торгов [11].

Ограничения, накладываемые на компании, с которыми консультировались закупающие организации в процессе оценки своих потребностей

Только в четырех исследованных странах участие компаний в этапе консультаций регулируется таким образом, что данные компании могут участвовать в этих конкретных государственных торгах. В Турции компаниям, с которыми проводились консультации на этапе оценки потребностей, не разрешается участвовать в торгах [12]. В Мексике таким компаниям запрещено участвовать в торгах, если на этапе консультаций у них был доступ к конфиденциальной информации [13]. В Нью-Йорке (США) компании, с которыми проводились консультации, могут участвовать в торгах в случае, если будет установлено, что спецификации не составлены в пользу одного конкретного поставщика и если разрешение такого участия отвечает интересам органа власти [14]. В Афганистане компании могут участвовать в торгах, если будет установлена необходимость дальнейшего оказания ранее предоставленных консультационных услуг компании [15].

В других опрошенных странах действуют общие правовые положения о конфликте интересов.

В Чили, Швеции, Таиланде и Уганде законодательство не ограничивает участие компании в процессе закупок, хотя общие положения о конфликте интересов все же действуют. Наконец, в Гане и Иордании компаниям, участвующим в этапе консультаций, запрещено участвовать в торгах.

Стадия проведения торгов: информация о возможностях участия в государственных закупках

В первую очередь, на стадии проведения торгов потенциальных участников информируют о возможностях участия в государственных закупках. Потенциальные участники торгов должны иметь доступ к уведомлениям о проведении торгов [16] и документации о торгах за ограниченную плату и своевременно. Потенциальным участникам торгов также следует разрешить задавать вопросы и направлять запросы на изменение любых устаревших технических спецификаций, упомянутых в документации о торгах.

Расходы, понесенные участниками торгов для получения документации о торгах

Участники торгов могут получать доступ к документации о торгах бесплатно, как это происходит в Чили и Швеции, где гарантируется свободный доступ к документации о торгах, или путем уплаты определенного сбора, запрашиваемого закупающей организацией. При наличии таких сборов их величина практически не отличается в зависимости от страны и не является серьезным барьером для участия компаний в торгах. Так, в Афганистане, Гане, Мексике и Турции величина сбора не может превышать затраты на печать, копирование и распространение. В Иордании величина сбора также зависит от цены контракта, выставленного на торги.

Время, предоставляемое участникам торгов для получения доступа к документации о торгах

В Афганистане, Чили и Гане требуется, чтобы подлежащая распространению документация о торгах имела у закупающих организаций в момент публикации уведомления о проведении торгов. В Мексике, Швеции и Таиланде закупающие

Таблица 4.2.**Время, предоставляемое участникам торгов для получения доступа к документации о торгах**

Афганистан	Одновременно с объявлением о проведении торгов, в соответствии с законом
Чили	Одновременно с объявлением о проведении торгов, на сайте электронных закупок
Гана	Для продажи — одновременно с объявлением о проведении торгов, в соответствии с законом
Иордания	Законодательные положения отсутствуют
Мексика	В течение 15 рабочих дней со дня публикации объявления о проведении торгов, в соответствии с законом
Швеция	В течение 6 дней после получения запроса от участника торгов, в соответствии с законом
Таиланд	В течение 7 рабочих дней до окончания срока подачи заявок, в соответствии с законом
Турция	Законодательные положения отсутствуют
Уганда	Законодательные положения отсутствуют
США	Законодательные положения отсутствуют

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

организации должны гарантировать, что участники торгов получают документацию о торгах в определенный срок (таблица 4.2).

Однако в Иордании, Турции, Уганде и США в действующих законах и нормативных актах, регулирующих государственные закупки, не указан срок, в течение которого закупающая организация должна предоставить документацию о торгах

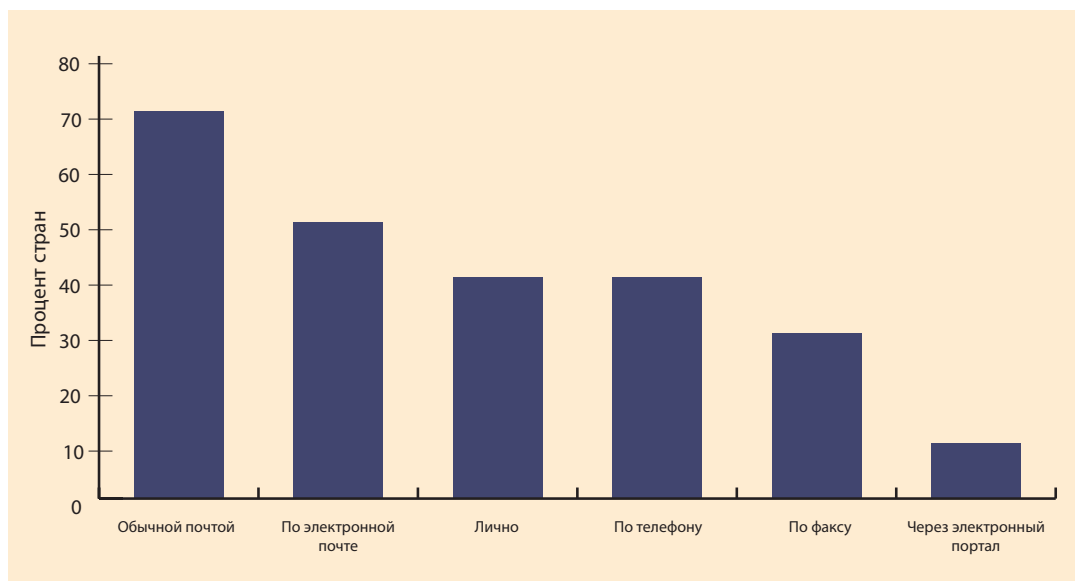
потенциальным участникам торгов, что создает некоторую неопределенность для участников торгов, которым должен быть гарантирован доступ к документации о торгах в течение определенного периода времени с момента публикации уведомления о проведении торгов. Такая гарантия повышает эффективность и всеобъемлемость процесса.

Таблица 4.3.**Время, предоставляемое участникам торгов для направления вопросов**

Афганистан	14 рабочих дней до подачи заявок, в соответствии с законом
Чили	В течение срока, выделенного на вопросы и ответы, как указано в уведомлении о проведении торгов
Гана	Законодательные положения отсутствуют
Иордания	Законодательные положения отсутствуют
Мексика	24 часа до проведения разъяснительного совещания, в соответствии с законом
Швеция	Законодательные положения отсутствуют
Таиланд	Законодательные положения отсутствуют
Турция	20 рабочих дней до подачи заявок, в соответствии с законом
Уганда	Законодательные положения отсутствуют
США	Законодательные положения отсутствуют

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Рисунок 4.1.
Средства, доступные участникам торгов для направления вопросов



Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Возможность направления вопросов участниками торгов в адрес закупающих организаций

Во всех исследованных странах участники торгов могут направлять вопросы в адрес закупающих организаций, с тем чтобы определить свою заинтересованность в участии в торгах. В случаях, когда участникам торгов отводится определенное время на представление вопросов, такой период времени является обоснованным (таблица 4.3). В других странах (Чили, Гана, Иордания, Швеция, Таиланд, Уганда и США) определение времени, отведенного участникам торгов, зависит от закупающей организации.

Разрешение участникам торгов использовать быстрые и надежные средства коммуникации, такие как электронная почта и порталы электронных закупок, позволяет существенно повысить прозрачность и эффективность процесса закупок.

Как показано на рисунке 4.1, у участников торгов главным образом есть пять способов отправки вопросов или запросов о предоставлении дополнительной информации. Чаще всего вопросы

направляются обычной почтой: в семи странах участникам торгов разрешается представить свои вопросы и запросы таким образом. В Иордании и Турции, однако, обычная почта является единственным средством, предусмотренным нормативно-правовой базой, с помощью которого потенциальные участники торгов могут направлять свои вопросы.

Только в пяти странах разрешается использование электронной почты, при этом лишь в Чили и Швеции участникам торгов позволено направлять свои вопросы через электронные порталы государственных закупок.

Участник торгов, задавший вопрос закупающей организации, гарантированно получит ответ в течение определенного срока только в Афганистане, Мексике, Швеции и Турции. В странах, где этот вопрос никак не оговорен в законодательстве, закупающие организации дают ответы своевременно, при этом наилучшим примером являются США (таблица 4.4).

Таблица 4.4.

Время, в течение которого участники торгов гарантированно получают ответы на вопросы

Афганистан	В течение 7 рабочих дней с момента получения вопроса, в соответствии с законом
Чили	Как указано в уведомлении о проведении торгов
Гана	Законодательные положения отсутствуют
Иордания	Законодательные положения отсутствуют
Мексика	На разъяснительном совещании или за 6 рабочих дней до представления заявок, в соответствии с законом
Швеция	В течение 6 рабочих дней до подачи заявок, в соответствии с законом
Таиланд	Законодательные положения отсутствуют
Турция	В течение 10 рабочих дней до подачи заявок, в соответствии с законом
Уганда	Незамедлительно, в соответствии с законом
США	Законодательные положения отсутствуют

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Наличие у участников торгов возможности запросить внесение изменений в устаревшие технические спецификации

Если говорить о возможности запроса разъяснений или внесения изменений в устаревшие технические спецификации, то здесь страны подразделяются на три группы:

1. В Афганистане, Чили, Гане, Иордании, Уганде, Швеции и Турции участникам торгов разрешается направлять запросы в любое время до окончания срока подачи заявок. В Афганистане участники торгов могут направлять такие запросы в течение 14 рабочих дней до подачи заявок.
2. В Мексике и США запросы на изменение можно делать в рамках разъяснительного совещания.
3. Наконец, в Таиланде данные, собранные с помощью наших участников, указывает на то, что у заинтересованных участников торгов вообще нет права запрашивать внесение изменений в технические спецификации.

Интересно, что в Турции и США участники торгов также могут подать жалобу с запросом об изменении технических спецификаций в течение 10 дней после того, как им становится известно о том, что спецификации, по всей видимости, устарели.

Публикация вопросов и ответов, обмен которыми осуществляется между участниками торгов и закупающими организациями

Во всех исследованных странах, за исключением Таиланда, участники торгов имеют доступ ко всем заданным вопросам и ответам, полученным от закупающих организаций. Личности участников торгов, задающих вопросы, как правило, скрыты. В трех исследованных странах (Чили, Иордании и Швеции) вопросы и ответы публикуются в интернете. В Мексике, учитывая, что многие вопросы задаются в ходе разъяснительного совещания, по закону требуется, чтобы вопросы и ответы включались в протоколы совещания, а также чтобы закупающая организация вручала копии этих подробно составленных протоколов всем участникам торгов.

Стадия проведения торгов: подача заявок

Подача заявок является важным этапом процесса закупок. Чтобы обеспечить прозрачность и открытость процесса, заявки должны подаваться быстро и без всяких препятствий. Однако же существуют различные способы подачи заявок; в странах действуют различные правила в отношении регистрации участников торгов, способов подачи,

допуска альтернативных заявок и определения срока, предоставляемого для подачи заявок.

Определенные процессы регистрации, соблюдение которых требуется от участников торгов

В Чили, Таиланде и США перед представлением заявки участники торгов должны сначала зарегистрироваться. В Чили регистрация происходит через интернет [17], тогда как в Таиланде и США регистрация осуществляется в бумажной форме, при этом соответствующие документы отправляются в ведомства, занимающиеся сбором информации (Департамент Генерального контролера в Таиланде или VENDEX (Vendor Information Exchange System — Система обмена данными о поставщиках) в США [18]).

В других странах прохождение регистрации участниками торгов рекомендуется или является обязательным при определенных обстоятельствах (например, в Мексике, если участник торгов является регулярным поставщиком товаров или услуг для органов местного самоуправления, или

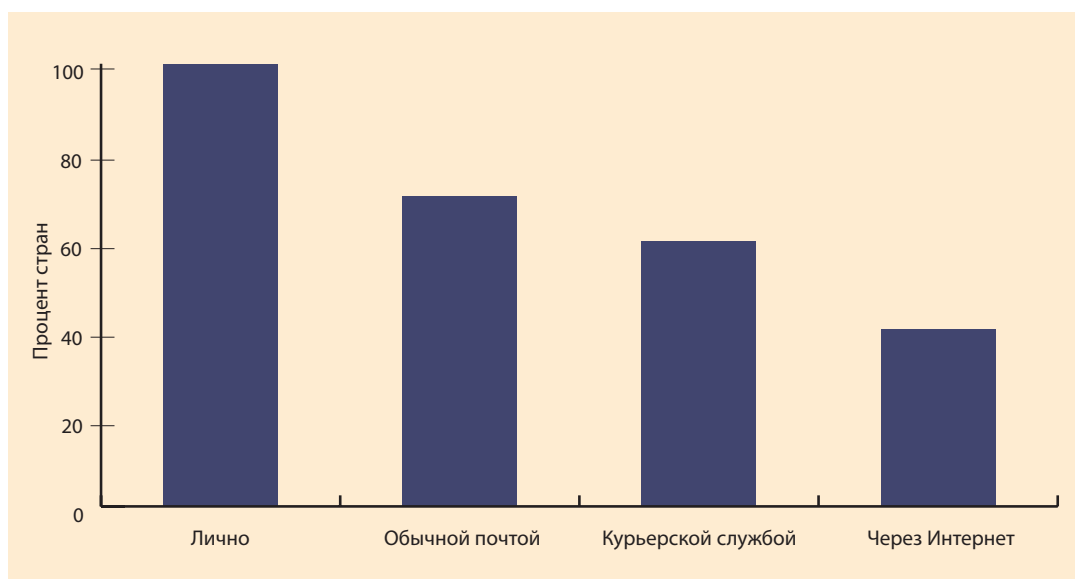
в Турции, если участник национальных торгов желает получить документацию о торгах через электронный портал закупок).

Способы подачи заявок

Как показано на рисунке 4.2, чаще всего участники торгов представляют свои заявки четырьмя способами. В исследованных странах наиболее популярным способом является личная подача, тогда как подача заявок через интернет возможна только в четырех странах (в Чили, Мексике, Швеции и США). Во всех исследованных странах сбор за подачу заявки не взимается.

В большинстве исследованных стран прием альтернативных заявок ограничен и на практике обычно не рекомендуется [19]. В странах, где это разрешено, участники торгов могут подавать альтернативные заявки только в том случае, если специально разрешено в уведомлении о проведении торгов или в документации о торгах (Афганистан, Турция, Уганда и США). В других странах на практике подача альтернативных заявок не рекомендуется (Чили и Гана).

Рисунок 4.2.
Средства, доступные участникам торгов для представления заявок



Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Срок подачи заявок

В большинстве стран закупающие организации должны предоставлять участникам торгов предусмотренный законом минимальный срок для подачи заявок.

Как показано на рисунке 4.3, где приводится время, предоставленное для подачи заявок, на основании предположений, полученных методом анализа конкретных ситуаций, во всех странах, кроме Иордании, имеется предусмотренный законом минимальный срок, предоставляемый участникам торгов для подачи заявок. Больше всего времени на подачу заявок предоставляется в Швеции (52 дня), а меньше всего — в США (15 дней).

Стадия проведения торгов: получение контракта

На прозрачность и конкурентоспособность процесса рассмотрения заявок и присуждения контрактов влияют различные факторы; к ним относятся процедуры, применяемые закупающей

организацией для рассмотрения заявок, тот факт, является ли процедура открытой, а также требуемая степень обоснования и объяснения своего решения закупающей организацией.

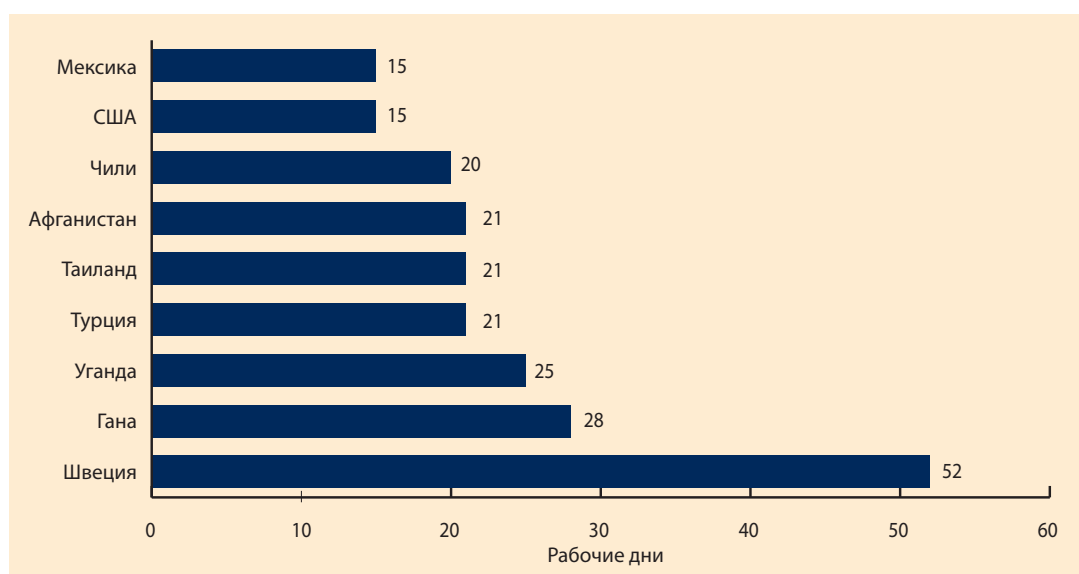
Церемония вскрытия конвертов с заявками

Во всех исследованных странах конверты с заявками вскрываются одновременно. В Гане, Мексике, Турции, Уганде и США церемония вскрытия конвертов с заявками проводится по истечении срока подачи заявок. В остальных пяти странах вскрытие конвертов с заявками на практике происходит через 1–14 дней после истечения срока подачи.

В большинстве стран вскрытие конвертов с заявками осуществляется в формате открытого мероприятия. В Мексике церемония вскрытия конвертов с заявками иногда может транслироваться на сайте соответствующего департамента. Однако в Гане и Швеции присутствовать на церемонии вскрытия конвертов с заявками, как правило, могут только участники торгов.

Рисунок 4.3.

Время, предоставленное для подачи заявок (согласно предположениям, полученным методом анализа конкретных ситуаций)*



* Следует обратить внимание, что в некоторых странах отведенное участникам торгов время зависит от оценочной стоимости контракта.

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Запись церемонии вскрытия конвертов с заявками проводится во всех странах.

Обратная связь, предоставляемая участникам торгов закупающими организациями

Во всех исследованных странах участники торгов имеют право на получение обратной связи по вопросу проигрыша на торгах. Более того, ни в одной из 10 стран участникам торгов не требуется вносить плату за получение такой обратной связи. Но порядок и сроки получения обратной связи существенно образом отличаются от страны к стране. Так, в Мексике, Турции и США закупающие организации обязаны автоматически уведомлять участников торгов, которые потерпели неудачу, о причинах их исключения или признания неподходящими, тогда как в других странах участники торгов, чтобы получить необходимую информацию, обязаны отправить соответствующий запрос.

Извлеченные уроки и дальнейшие действия

Подход, позволяющий выявить затруднения, с которыми могут сталкиваться компании при участии в государственных торгах, может стать для государства стимулом содействовать участию представителей частного сектора в конкурентной борьбе за получение государственных контрактов. Первоначальный набор данных по теме «Участие в торгах на обеспечение государственных нужд» показывает, что простота участия в торгах существенно образом варьируется в зависимости от страны. По мере развертывания проекта «Сравнительный анализ систем государственных закупок» параметр «Участие в торгах на обеспечение государственных нужд» будет развиваться, что позволит произвести всеобъемлющую оценку сложности процессов закупок с точки зрения потенциальных поставщиков.

5. ПОДАЧА ЖАЛОБЫ

Обеспечение эффективного внутреннего механизма рассмотрения жалоб для поставщиков, полагающих, что связанная с приобретением сделка была совершена ответственными

за государственные закупки должностными лицами в нарушение закона, приносит в системы государственных закупок важную меру прозрачности и подотчетности (Гордон, 2006 год).

Участники торгов, поставщики и подрядчики в соответствии с международными стандартами имеют право добиваться проведения проверки в отношении действий закупающей организации, которые могут нарушать законодательство о государственных закупках (ЮНСИТРАЛ, 1994 год). Этот процесс может помочь в том, чтобы законодательство о закупках само по себе обеспечивало контроль и соблюдение изложенных в нем норм хотя бы до некоторой степени, поскольку он предлагает механизм проверки для поставщиков и подрядчиков, «естественным образом заинтересованных в контроле за соблюдением законодательства закупающими организациями» (ЮНСИТРАЛ, 1994 год).

Такие системы проверки и правовой защиты важны для обеспечения проверки на предмет мошенничества в процессе закупок, повышения прозрачности и предотвращения коррупции (ОЭСР, 2013 год). С их помощью можно контролировать закупочную деятельность государственных должностных лиц, обеспечивать соблюдение законодательства о закупках и корректировать ненадлежащие действия. Более того, благодаря системам проверки участники торгов и другие заинтересованные лица получают возможность обжаловать процесс и проверить добросовестность присуждения контракту на закупку (ОЭСР, 2007 год).

Существование и функционирование эффективного, прозрачного и обоснованного механизма рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок может повлиять на количество поставщиков, которые выразят свою заинтересованность и готовность участвовать в государственных контрактах в той или иной стране. «Если у компаний, участвующих в процедуре государственных закупок, нет эффективных средств правовой защиты, они потеряют интерес. В таком случае невозможно добиться полноценной конкуренции» (Габриэль, Топфер и Вайнер, 2009 год).

Учитывая, что доступ к судебной системе может быть дорогостоящим и трудоемким, одной из

главных сложностей, связанных с системами проверки и правовой защиты, является своевременное и эффективное рассмотрение жалоб (Габриэль, Топфер и Вайнер, 2009 год). Поэтому важно, чтобы участники торгов могли оспаривать решения на ранних этапах процесса закупок, а также чтобы были реализованы соответствующие меры, например, период ожидания или аннулирование решения о присуждении контракта (ОЭСР, 2009 год).

Хотя механизмы подачи жалоб и апелляций предоставляют поставщикам возможность выразить протест в случае выявления нарушений, необходимо найти баланс между противоположными целями таким образом, чтобы права всех заинтересованных сторон были сохранены. Конкретные цели могут заключаться в защите процессуальных прав, содействии эффективному управлению и подотчетности, а также в обеспечении целостности системы закупок. Эти цели, наряду с достижением эффективности и результативности в рамках системы закупок, имеют важное значение (ОЭСР, 2009 год).

Кроме того, следует признать, что поставщики могут злоупотреблять механизмами проверки в случае, если они подают жалобу просто для затягивания процесса или причинения вреда конкурентам, которые были выбраны для присуждения контракта. Именно поэтому следует определить четкие правила опротестования.

Показатели по параметру «Подача жалобы»

В рамках параметра «Подача жалобы» рассматривается несколько вопросов. Представленные частные значения дают количественную оценку правовых и процедурных особенностей, с которыми сталкиваются поставщики при оспаривании результата торгов на обеспечение государственных нужд. Принимается во внимание нормативно-правовая база и ее применение, что обеспечивает более полную оценку системы рассмотрения жалоб. Также учитываются жалобы, поданные до заключения контракта на закупку, и жалобы, поданные для оспаривания выбора победителя торгов.

Таблица 5.1.
Подача жалобы — рассматриваемые аспекты

Жалобы до заключения контракта на закупку
Проводится изучение того, может ли неудовлетворенный результатом поставщик подать жалобу с целью оспорить содержащиеся в документации о торгах условия; а также рассматривается структура контрольных органов, например, органов первой и апелляционной инстанций.
Механизм рассмотрения первого уровня
Рассматриваются методы, доступные для подачи жалобы; сбор за подачу; необходимо ли поставщику уведомлять закупочную организацию при подаче жалобы, и если да, то какие с этим связаны процедуры, время и затраты; необходимо ли поставщику демонстрировать свою процессуальную правоспособность (т.е. демонстрировать право на подачу иска), и если да, то какие с этим связаны процедуры, время и затраты; срок, в течение которого контрольный орган первого уровня должен вынести решение; требование о найме юрисконсульта в случае подачи жалобы.
Механизм рассмотрения второго уровня
Проводится оценка того, может ли поставщик подать апелляционную жалобу в контрольный орган второго уровня, и если да, то какие с этим связаны процедуры, время и затраты; также рассматривается вопрос о том, требуется ли поставщику нанять юрисконсульта для подачи апелляционной жалобы, и приводит ли жалоба к приостановке процесса закупок.
Механизмы альтернативного разрешения споров
Проводится оценка альтернативных механизмов оспаривания результатов торгов, в число которых входят посредничество и арбитраж.
Жалобы, поданные для оспаривания выбора победителя или базирующиеся на конфликте интересов
Отражает процедуру, выполняемую для оспаривания результата присуждения контракта или предъявления обвинения в наличии конфликта интересов, и показывает, каким образом процесс подачи такого рода жалоб отличается от процесса подачи жалобы, направленной на оспаривание процесса торгов.

Тема «Подача жалобы» состоит из двух частей: измерения процедур, времени и средств, затраченных при оспаривании результата государственных торгов, и оценки правовых аспектов системы подачи и рассмотрения жалоб до проведения торгов, в процессе проведения торгов и после проведения торгов.

В рамках указанных двух частей тема охватывает пять конкретных вопросов (см. таблицу 5.1).

Первые результаты пилотного этапа

Первые результаты пилотного этапа показали наличие значительных расхождений в особенностях систем подачи и рассмотрения жалоб в разных странах. Данные также свидетельствуют о различиях в правах поставщиков, их обязательствах, изложенных в законодательстве о государственных закупках, и их применении на практике. Следующие пять сценариев иллюстрируют некоторые различия в особенностях.

Период ожидания до опротестования

Период ожидания до опротестования гарантирует наличие у поставщиков достаточного количества времени для изучения решения о присуждении контракта и принятия решения о том, следует ли инициировать процедуру проверки. Если в системе государственных закупок не предусмотрена возможность расторжения контракта даже в случае, если контрольный орган признает, что присуждение контракта было произведено незаконно, тогда период ожидания до опротестования имеет решающее значение.

Специфика делового климата страны, как правило, определяет, разрешается ли потерпевшим неудачу поставщикам оспаривать решение в период между объявлением победителя и началом действия контракта. Например, в Турции в соответствии со статьей 55 Закона о государственных закупках 2002 года период ожидания, равный 10 календарным дням, предоставляется поставщикам после получения уведомления о торгах. Аналогичным образом в Швеции предоставляемый поставщикам период ожидания составляет не менее 10 дней, если им в электронной форме (например, по электронной почте) сообщили ре-

шение о присуждении контракта, и 15 дней, если присуждение контракта и сообщение об этом действии осуществляются иным образом (например, обычной почтой). Напротив, для участников торгов в Афганистане и Чили период ожидания не предусмотрен, однако у них есть установленный срок, равный 10 рабочим дням: в течение которого можно подать жалобу.

Срок вынесения решения контрольным органом

Как только жалоба была подана, важным моментом становится срок вынесения решения контрольным органом. Данные показывают, что этот срок сильно варьируется в зависимости от страны. В Иордании, Швеции и Таиланде принятие такого решения остается на усмотрение контрольного органа, поскольку законодательством этот срок не установлен, при этом вынесение решения по проверке может занять несколько месяцев, за которые контракт на закупку может быть уже присужден и исполнен. В большинстве стран законодательством установлен нормативный срок, в течение которого контрольный орган должен вынести решение. На практике, однако, это требование часто не соблюдается, и поэтому спрогнозировать срок рассмотрения невозможно. В таблице 5.2 приведено несколько примеров.

Между количеством времени, которое имеется у контрольного органа, и приостановлением процесса закупок обычно существует взаимосвязь (Гордон, 2011 год, стр. 11). В случаях, когда контрольный орган быстро выносит решения по протестам (например, в Уганде, где установленный законом срок составляет 15 дней), предоставление автоматических обеспечительных мер может рассматриваться как действие, чрезмерно не обременяющее систему закупок; если же процесс рассмотрения занимает больше времени (например, в США срок рассмотрения составляет 100 дней), автоматическое приостановление процесса по каждому протесту может рассматриваться как разрушительное для системы закупок действие, что подводит нас к следующему ключевому частному значению, а именно к приостановлению процесса закупок в случае поступления жалобы.

Таблица 5.2.

Срок вынесения решения контрольным органом первого уровня

Страна	Установленный по закону срок вынесения решения контрольным органом первого уровня	Срок вынесения решения на практике
Афганистан	7 дней	7 дней
Чили	10 рабочих дней после окончания проверочного этапа	Крайне непостоянный срок, от 10 до 120 дней или даже больше
Гана	В течение 21 дня после подачи жалобы	Из-за задержек в представлении документальных свидетельств со стороны закупочной организации срок может растянуться на два месяца
Иордания	По закону срок не установлен	Срок разный от случая к случаю, может сильно различаться в зависимости от обстоятельств
Мексика	10 рабочих дней на уровне г. Мехико; 15 рабочих дней на федеральном уровне	В зависимости от сложности случая срок составляет от одного до восьми месяцев, в среднем 80 дней
Швеция	По закону срок не установлен	Как правило, два месяца согласно статистическим данным, предоставленным Управлением по вопросам конкуренции Швеции
Таиланд	По закону срок не установлен	Срок зависит от соответствующего органа власти; большинство органов власти дают ответ в течение 30 дней с момента получения жалобы
Турция	10 дней с момента подачи жалобы	Обычно 10 дней, однако во многих случаях этот установленный по закону срок нарушается, и тогда направившее жалобу лицо может напрямую обратиться в Орган по вопросам государственных торгов (рассмотрение на втором уровне)
Уганда	15 рабочих дней с момента получения заявления	15 рабочих дней
США ^a	В правилах опротестования заявок Счетной палаты США на вынесение выделено 100 дней после направления протеста	Счетная палата США стремится вынести решения по протестам в течение 100 дней после их направления

- a. В США большая часть протестов направляется в Счетную палату США, поскольку такой способ опротестования, как правило, оказывается дешевле и быстрее, чем опротестование в других местах рассмотрения. Дополнительные результаты показывают, что в соответствии с подпунктом (g) пункта 33.103 FAR (Federal Acquisition Regulation — Федеральные правила закупок) ведомства обязаны «приложить все усилия» для урегулирования направленных в отношении ведомств протестов в течение 35 дней с момента их получения, и этот установленный законом срок, как правило, соблюдается на практике. Полученные нами результаты также свидетельствуют об отсутствии установленного срока принятия решений по протестам, направленным в Федеральный претензионный суд, в связи с чем вынесение решения может занять до 6 месяцев.

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Приостановление процесса закупок

Приостановление процесса закупок при получении жалобы или протеста является реакцией, потенциально таящей в себе опасность того, что направивший жалобу или протест поставщик, возможно, пытается недобросовестно остановить процесс закупок. К примеру, в Швеции, Уганде и США поставщики могут автоматически инициировать приостановление процесса закупок, просто подав жалобу.

В ряде других стран поставщики не могут спрогнозировать, будет ли гарантировано приостановление процесса закупок в ответ на протест или нет. В Чили и Иордании процесс закупок может быть приостановлен в зависимости от обстоятельств. В Гане (согласно разделу 8.1.4 «Приостановление закупочных процедур» Руководства РРА (Public Procurement Authority — Управление по государственным закупкам)) рассматривающий жалобу суд имеет право приостановить процесс закупок на основании субъективных критериев, а именно «если жалоба, вероятно, будет

удовлетворена, не является произвольной, содержит заявление о том, что направившее жалобу лицо понесет невосполнимый ущерб в случае, если приостановление не будет инициировано; и принятие решения о приостановлении не нанесет чрезмерного ущерба закупающей организации или иным поставщикам, консультантам или подрядчикам».

Сбор за подачу жалобы

Величина сбора за подачу жалобы зависит от страны, в которой подается жалоба, а в некоторых случаях и от места рассмотрения. Например, в Таиланде, Турции и США поставщикам приходится уплачивать сбор за обжалование решения в контрольном органе второго уровня (таблица 5.3).

Средства правовой защиты, предоставляемые контрольными органами

Как только протест рассмотрен, контрольные органы обычно предоставляют четыре типа средств правовой защиты: изменение спецификаций по

Таблица 5.3.
Затраты на подачу жалобы

Страна	Затраты на обжалование
Таиланд	Если выступающий в роли истца поставщик требует возмещения ущерба, сбор за обжалование составляет 2% от суммы требуемого возмещения в случаях, когда величина ущерба не превышает 50 миллионов батов (примерно 1,54 миллиона долларов США), ограничиваясь 200 000 батов (примерно 6 160 долларов США). Если величина ущерба превышает 50 миллионов батов, то дополнительно начисляется 0,1% от суммы превышения.
Турция	В соответствии со статьей 53 в отношении закупок товаров и услуг размер сбора зависит от цены предложенного на торги контракта: • Для торгов, чья оценочная стоимость составляет менее 500 000 турецких лир (примерно 205 000 долларов США), сбор равен 3 000 турецких лир (примерно 1 230 долларов США). • Для торгов, чья оценочная стоимость составляет от 500 000 турецких лир (примерно 205 000 долларов США) до 2 000 000 турецких лир (примерно 818 000 долларов США), сбор равен 6 000 турецких лир (примерно 2 460 долларов США). • Для торгов, чья оценочная стоимость составляет от 2 000 000 турецких лир (примерно 818 000 долларов США) до 15 000 000 турецких лир (примерно 6 152 000 долларов США), сбор равен 9 000 турецких лир (примерно 3 690 долларов США). • Для торгов, чья оценочная стоимость превышает 15 000 000 турецких лир (примерно 6 152 000 долларов США), сбор равен 12 000 турецких лир (примерно 4 920 долларов США).
США	Величина сбора зависит от места рассмотрения протеста и может варьироваться от 0 долларов США за жалобы, подаваемые на рассмотрение в Счетную палату США, до 450 долларов США за жалобы подаваемые на рассмотрение в Апелляционный суд США по федеральному округу.

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

торгам, возмещение ущерба, отмена решений о закупках, а также переоценка заявок и выбор нового победителя. В зависимости от страны поставщикам предоставляется тот или иной ряд средств правовой защиты. На рисунке 5.1 показаны различные типы решений, которые контрольные органы имеют право выносить по своему усмотрению в исследованных странах.

Извлеченные уроки и дальнейшие действия

Набор данных по теме «Подача жалобы» представляет собой первый шаг на пути к ответу на вопросы, касающиеся наличия и особенностей механизмов подачи и рассмотрения жалоб в выбранных странах. Учитывая пилотный характер проекта и ограниченность его ресурсов, была проведена оценка не всех факторов, которые, как считается, имеют отношение к прозрачной и эффективной системе подачи и рассмотрения жалоб. Несмотря на то, что частные значения не обе-

спечивают наличия контрольного перечня по вопросам соответствия, посредством которого измеряется соблюдение норм признанной мировой надлежащей практики, они охватывают фундаментальные области, вносящие вклад в предупреждение и выявление нарушений. По мере развертывания проекта «Сравнительный анализ систем государственных закупок» тема «Подача жалобы» будет совершенствоваться, а также будут рассматриваться другие области, например, публикация решений по жалобам и обучение персонала контрольных органов. Более того, будут добавлены дополнительные вопросы, касающиеся использования электронных средств для представления и обработки результата проверки, а также будет проводиться дальнейшая разработка вопроса о протесте, направляемом после присуждения контракта. Команда специалистов также надеется привлечь большее число респондентов для участия в опросе, в частности, путем обращения к сотрудникам контрольных органов в исследованных странах.

Рисунок 5.1.
Диапазон мер, применяемых в случае обжалования процедуры до определения победителя тендера

Изменение спецификаций по торгам - Афганистан - Мексика - США - Турция - Уганда - Чили - Швеция	Возмещение ущерба (включая расходы на подачу жалобы и услуги юристов) - Тайланд - Уганда
Отмена решений о закупках - Афганистан - Гана - Иордания - Мексика - США - Тайланд - Турция - Уганда - Швеция	Переоценка заявок и выбор нового победителя - Афганистан - Иордания - Мексика - США - Турция - Уганда - Чили

6. МЕХАНИЗМЫ ПОДОТЧЕТНОСТИ И НАДЗОРА

Для эффективной системы государственных закупок необходимо обеспечение подотчетности и надзора за деятельностью государственных закупок организаций, что позволяет убедиться в правильном расходовании средств и сдерживать распространение коррупции.

Обеспечение добросовестного и прозрачного расходования средств присуждения контрактов государством — вот ключ к целостности систем государственных закупок. Привлечение занимающихся закупками должностных лиц к ответственности за их действия и решения сдерживает риск возникновения коррупции и, как следствие, снижает процент фаворитизма и создает равные условия для поставщиков. Таким образом гарантируется принятие государством справедливых и экономически выгодных решений при присуждении контрактов.

Подотчетность может достигаться только за счет сочетания внутреннего и внешнего контроля, направленного на «недопущение пробелов или лазеек и гарантирующего, что информация, получаемая посредством механизмов контроля, является максимально полной и полезной» (ОЭСР, 2009 год). Внутренние системы включают в себя финансовый контроль, внутренний аудит и анализ со стороны руководства. Внешние эксперты или аудиторские учреждения должны также проводить аудиторские проверки в целях улучшения мониторинга и механизмов контроля. Эти механизмы контроля должны быть направлены на выявления фактов мошенничества и коррупции, а также на обеспечение соблюдения правил и осуществления закупок. Государству следует создавать и поддерживать учреждения по надзору за процессом закупок, гарантируя, что такие учреждения обладают необходимыми ресурсами, независимостью и структурой подчиненности.

Меры подотчетности и механизмы надзора за организациями, занимающимися государственными закупками, должны удерживать хрупкий баланс между подотчетностью и гибкостью и эффективностью системы в целом. В самом деле, слишком строгий, основанный на правилах подход, который

ограничивает свободу действий занимающихся государственными закупками должностных лиц, может лишить их гибкости, необходимой для достижения наилучшего экономического результата. Гибкость и эффективность позволяют государству вести бизнес наиболее рентабельным образом, экономя при этом государственные средства и обеспечивая долгосрочный рост. Напротив, основанный на риске подход благоприятствует достижению баланса между механизмами подотчетности и контроля государственных закупок. Важно обеспечить координацию и обмен информацией между различными механизмами подотчетности и контроля. В совокупности эти механизмы подкрепляют административную эффективность и наиболее эффективное использование государственных средств в процессе закупок, а также предупреждают возникновение коррупции, контролируя каждый шаг.

Показатели по параметру «Механизмы подотчетности и надзора»

Параметр «Механизмы подотчетности и надзора» касается учреждения, осуществляющего государственный надзор. Благодаря частным значениям дается оценка соответствия национальных нормативно-правовых баз международному передовому опыту, особенно когда речь идет о механизмах внутреннего контроля и надзора, возможностях для представления сведений и объеме подотчетности занимающихся закупками должностных лиц. Механизмы внутреннего и внешнего контроля имеют решающее значение для управления системой закупок и включают в себя не только годовой финансовый аудит, но и аудит эффективности. Аудит эффективности особенно полезен для осуществления контроля над эффективностью государственных расходов. В ходе таких аудиторских проверок, например, может быть выявлено, что проекту по государственным закупкам не достаёт надлежащей оценки, и, как следствие, он может оказаться пустой тратой государственных средств; также могут быть выявлены закупки, проведенные без должного планирования или подтверждения наличия средств. Наконец, аудит может предоставить доказательства наличия коррупционных схем, например, когда государственное должностное лицо умышленно затягивает с планированием закупок, чтобы ограничить число участников торгов и избежать конкуренции.

В теме «Механизмы подотчетности и надзора» изучается вопрос, несут ли закупающие организации ответственность и обладают ли они средствами и возможностями для сохранения эффективности и прозрачности системы государственных закупок. Были выработаны подмножества этих частных значений (таблица 6.1).

Первые результаты пилотного этапа

Сбор данных по теме «Механизмы подотчетности и надзора» показал, что особенности, касающиеся нормативно-правовой базы, являются трудно-уловимыми и расплывчатыми, и что на практике закупающие организации обладают большой свободой действий. В большинстве исследованных стран в области государственных закупок действуют нормативно-правовые базы, которые охватывают все вопросы, отраженные в этих частных значениях, но при этом им не достает детализации; общий характер соответствующих законов и нормативных актов создает некоторый уровень неопределенности.

Обязательства по представлению отчетности

Восемь из десяти исследованных стран соблюдают международные стандарты, требуя от государственных должностных лиц, связанных с

закупками, отчитываться о подозрениях в мошенничестве, коррупции или несоответствии техническим и процедурным требованиям других должностных лиц, вовлеченных в процедуру закупок. Однако в Афганистане и Швеции нормативно-правовая база не предусматривает никаких конкретных средств или процедур сообщения о проступках.

В странах, где нормативно-правовой базой предусматривается механизм отчетности, сообщение может быть в письменной или устной форме доведено до сведения учреждений по борьбе с коррупцией (например, до сведения Национальной комиссии Таиланда по борьбе с коррупцией) или самой закупающей организации (как в Мексике). В Уганде о раскрытии информации можно сообщить в несколько различных инстанций, включая Инспекцию Правительства, Управление прокуратуры, Парламент и полицию. Некоторые системы позволяют отчитываться через портал государственных закупок (там, где он есть); именно так дело обстоит в Мексике, где отчет можно подать в разделе «Жалобы» на портале CompraNet.

Сообщение о служебном проступке — вопрос деликатный. Государственные должностные лица могут не докладывать о проступках, опасаясь возмездия,

Таблица 6.1.
Механизмы подотчетности и надзора — рассматриваемые темы

Общие обязательства по предоставлению отчетности и документированию в рамках местных закупающих организаций
Проводится оценка того, требуется ли государственным должностным лицам сообщать о подозрении в мошенничестве, проступке или случаях неумелого руководства, а также обеспечивается ли их защита от ответных действий в процессе сообщения такой информации; также оценивается наличие правил документирования ключевых процедур и решений в процессе государственных закупок и то, защищена ли архивная документация через ограничение доступа и внесение регулярных и специальных обновлений (например, в связи с изменением положений контракта).
Системы внутреннего контроля и мониторинга в закупающей организации
Проводится оценка процедур внутреннего контроля и их наличия в течение всего процесса закупок (до проведения торгов, в процессе проведения торгов и после проведения торгов); также оценивается мониторинг системы внутреннего контроля.
Внешний контроль
Дается оценка планового внешнего контроля, реализуемого ведомствами, ответственными за контроль закупочной деятельности; фиксируются данные об обязательствах внешних аудиторов сообщать о предполагаемых случаях мошенничества руководству закупающей организации, а также тот факт, предоставляется ли внешним специалистам по финансовому аудиту перечень так называемых «поводов для сомнения» в целях выявления случаев мошеннического поведения.

при этом анонимные сообщения могут не приниматься соответствующими органами власти все-ръем. Данные показывают большое разнообразие видов практики в разных странах. В большинстве исследованных стран государственное должностное лицо не может докладывать о проступках анонимно. В шести из этих стран предлагаются способы защиты государственного должностного лица, представляющего отчет. В Гане и Уганде анонимные сообщения о проступках допускаются, но с оговорками. В Уганде, если государственное должностное лицо сообщает о проступке анонимно, то оно не может воспользоваться защитой, предоставляемой Законом об информаторах 2010 года.

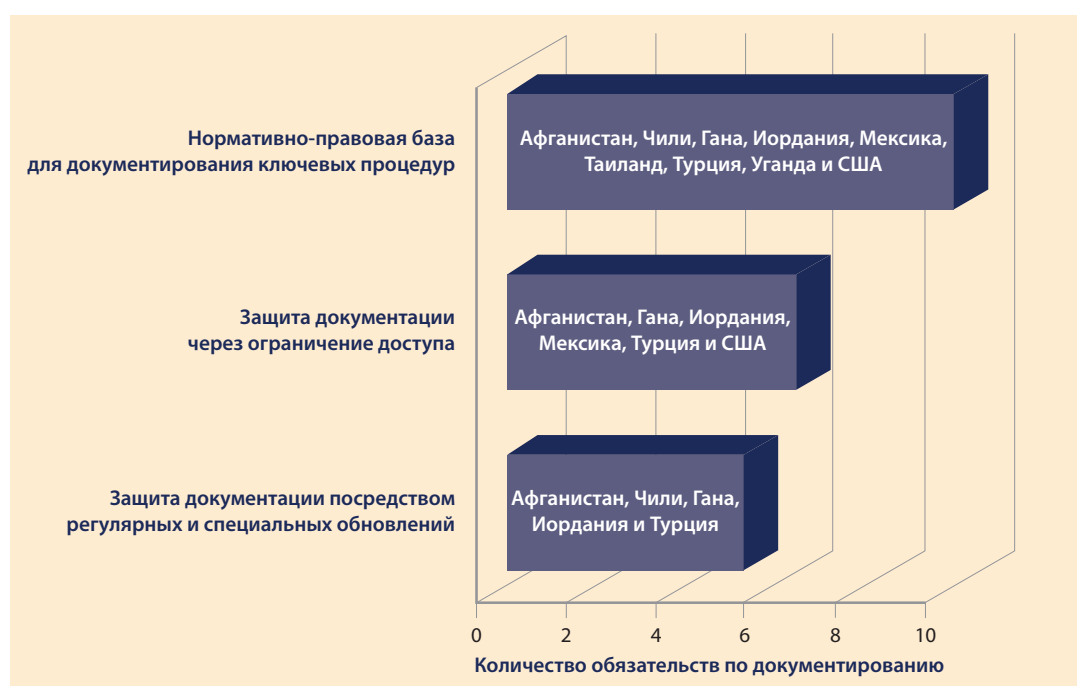
Обязательства по документированию

Закупочная документация является ключевым инструментом отслеживания процедур закупок, а также осуществления внутреннего контроля. По всей видимости, обязательства по документированию прекрасно встроены в нормативно-правовую базу по государственным закупкам, поскольку

во всех исследованных странах, за исключением Швеции, нормативно-правовой базой требуется документирование ключевых процедур.

Еще одним критически важным аспектом обязательств по документированию является защита и точность документации. Для улучшения подотчетности и обеспечения прозрачности важно детально документировать и обновлять информацию о каждом шаге процесса закупок. Такая практика важна не только для предотвращения коррупции, но и для обеспечения эффективного расходования государственных средств и обоснования всех принимаемых решений. Однако по данному вопросу в исследованных странах наблюдаются расхождения. Только в шести исследованных странах нормативно-правовая база направлена на защиту точности документации посредством регулярных и специальных обновлений. Только в пяти странах нормативно-правовая база включает в себя особые правила по защите архивной документации через ограничение доступа.

Рисунок 6.1.
Обязательства по документированию



Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

Как показано на рисунке 6.1, в Афганистане, Гане, Иордании и Турции предлагается наиболее полная нормативно-правовая база в части обязательств по документированию, включая требования по документированию ключевых процедур (например, оценки потребностей или вскрытия конвертов с заявками), а также защиту архивной документации через ограничение доступа и специальные обновления.

Внутренний контроль

Внутренний контроль варьируется от финансового контроля до внутренних аудиторских проверок и управленческого контроля. Осуществление достаточного, регулярного и регистрируемого внутреннего контроля имеет решающее значение для повышения степени подотчетности и прозрачности всего процесса государственных закупок. Внутренний контроль должен способствовать применению передового опыта, например, практики распределения обязанностей, системы утверждения со стороны руководства на каждом этапе процесса и ведения соответствующих контрольных перечней.

Несмотря на всю важность внутреннего контроля, собранные данные показывают, что ни в одной из исследованных стран данная область детально не охвачена в нормативно-правовой базе. Таким образом, существует разрыв между требованиями

законодательства и практикой. Нормативно-правовой базой в Афганистане, Чили, Мексике, Таиланде, Турции, Уганде и США требуется, чтобы внутренний контроль осуществлялся в течение всего процесса закупок (до, во время и после проведения торгов), но при этом не указываются сроки. На практике внутренний контроль нередко реализуется после проведения торгов, на этапе оплаты и при доставке. Нормативно-правовой базой в Иордании осуществление внутреннего контроля не требуется, однако на практике такой контроль обычно реализуется по завершении стадии до проведения торгов. Документирование мер внутреннего контроля, как правило, зависит от принятых в закупающей организации правил, поскольку законодательство о государственных закупках зачастую не может дать соответствующие указания.

Мониторинг системы внутреннего контроля

Следует не только поощрять осуществление внутреннего контроля, но и проводить его мониторинг, поскольку, как и в любом механизме, предназначенном для контроля того или иного органа или процедуры, в нем могут существовать некоторые недостатки и нарушения. Мониторинг системы внутреннего контроля в значительной степени способствует защите целостности, добросовестности и подотчетности процедур закупок.

Рисунок 6.2.

Должностное лицо, ответственное за внутренний аудит, или организация, которой поручено осуществлять мониторинг эффективности системы внутреннего контроля

Афганистан	Отдел закупочной политики
Чили	Внутренний аудитор закупающей организации
Гана	Совет по государственным закупкам
Иордания	Директор системы внутреннего контроля
Мексика	Секретариат государственного сектора
Таиланд	Управление по закупкам
Турция	Внутренний аудитор закупающей организации
Уганда	Руководитель службы внутреннего аудита
США	Управление контролера денежного обращения

Во всех исследованных странах, за исключением Швеции, имеется физическое или юридическое лицо, осуществляющее различные функции в области внутреннего аудита, которое отвечает за мониторинг системы внутреннего контроля (рисунок 6.2).

Специалист по аудиту эффективности системы может подчиняться напрямую закупающей организации, как это происходит в Уганде, или руководителю службы внутреннего аудита (как в Чили и Турции). В других странах специалист по аудиту эффективности работает в независимом органе, таком как Совет по государственным закупкам в Гане, Отдел закупочной политики в Афганистане или Секретариат государственного сектора и Верховное федеральное контрольно-ревизионное управление в Мексике. Периодичность внутренних аудиторских проверок установлена нормативно-правовой базой только в пяти обследованных странах. Тем не менее, все страны гарантируют предоставление доступа к отчетам о проведении внутреннего контроля. Такой доступ, как представляется, имеет важное значение для качества мониторинга.

Плановый внешний контроль

Соответствующий внешний контроль процедур закупок является важным дополнением к регулярному внутреннему контролю. В целях усиления мониторинга внешний аудит может проводиться внешними экспертами или аудиторскими учреждениями. Цель таких аудиторских проверок заключается в выявлении фактов мошенничества и коррупции или (при проведении аудита эффективности) в обеспечении соблюдения правил и анализе фактической пользы от конкретной закупки.

Рисунок 6.3.
Плановый внешний контроль

До, в процессе и после проведения торгов	Только после проведения торгов	Плановый контроль отсутствует
• Чили • Иордания • Мексика • Турция • Уганда • США	• Гана • Таиланд	• Афганистан • Швеция

В восьми исследованных странах нормативно-правовой базой требуется проведение мероприятий планового внешнего контроля. В Чили, Иордании, Мексике, Турции, Уганде и США проведение такого контроля установлено в качестве обязательного на стадии до проведения торгов, стадии проведения торгов и стадии после проведения торгов (рисунок 6.3). В Гане и Таиланде внешний контроль осуществляется генеральным аудитором страны только на стадии после проведения торгов. Внешний контроль может сопровождаться дополнительными проверками, проводимыми национальным учреждением по надзору, как описано в следующем подразделе.

Учреждения по надзору в сфере государственных закупок

Во всех исследованных странах внешний контроль осуществляется национальными учреждениями по надзору, ответственными за контроль в области процесса закупок; к ним относятся Генеральный контролер в Чили, Секретариат государственного сектора и Верховное контрольно-ревизионное управление в Мексике, Управление по вопросам государственных закупок и распоряжения государственным имуществом в Уганде, Управление по закупкам в Таиланде и Управление по государственным закупкам в Турции.

В восьми странах полученные надзорным ведомством результаты должны публиковаться в форме отчета. В Чили, Гане, Таиланде, Турции и Уганде такие отчеты выходят один раз в год. В Мексике же Секретариат государственного сектора должен регулярно отчитываться перед органом исполнительной власти, при этом Верховное

контрольно-ревизионное управление также должно публиковать полученные результаты в форме отчета. В Чили, Гане, Мексике, Таиланде, Турции и Уганде отчет подается в законодательный орган страны.

Выявление случаев мошеннического поведения

Только в Афганистане, Гане и Турции аудиторы получают перечень так называемых «поводов для сомнения» в целях выявления случаев мошеннического поведения; к ним относятся примеры, которые могут свидетельствовать о наличии конфликта интересов или неэтичного поведения, такие как, например, использование необычайно сложной финансовой структуры.

В Афганистане законодательством предусмотрен строгий запрет кумовства, т.е. ситуаций, когда предпочтение отдается тому или иному участнику торгов из-за наличия супружеских, семейных или любых иных отношений; до начала процедуры закупок государственные служащие должны подписать заявление, удостоверяющее отсутствие у них какой бы то ни было личной заинтересованности. В Турции ведется веб-страница с обновляемым списком лиц, которым на временной или постоянной основе запрещено заниматься государственными закупками, так чтобы аудиторы могли проверить, представляют ли потенциальные кандидаты угрозу целостности и добросовестности процесса закупок.

Для оценки того, является ли выдача перечня так называемых «поводов для сомнения» надлежащей практикой, требуется провести дальнейшие исследования. Тем не менее, многие эксперты выступают за наличие таких перечней, учитывая тот факт, что государственные должностные лица и аудиторы могут не быть обучены выявлению потенциального мошеннического поведения.

Приостановление процесса закупок при подозрении в мошенничестве

Собранные данные свидетельствуют об отсутствии какого-либо единообразного порядка работы с подозрениями в мошенничестве. Хотя некоторые участники проекта отмечают, что процесс

закупок может быть приостановлен на основании подозрения в мошенничестве, способы такого приостановления остаются неясными. К примеру, в США способ приостановления определяется специалистом по заключению контрактов, ответственным за процесс закупок, или вышестоящим должностным лицом по закупкам. В других странах, таких как Гана и Уганда, приостанавливается не процесс закупок, а, скорее, деятельность государственного должностного лица, совершившего мошенничество или подозреваемого в коррупции.

Конфликт интересов и кодекс поведения

По всей видимости, все большее значение по всему миру приобретают нормативные положения, в которых рассматривается вопрос конфликта интересов, задаются стандарты поведения для защиты целостности и добросовестности процесса закупок, и обеспечивается недопущение коррупции среди государственных должностных лиц.

Если говорить о сфере закупок, то распространенным фактором коррупции и несоответствия здесь является конфликт интересов, в результате которого личные интересы участника процесса закупок включаются в данный процесс и ставят под угрозу его целостность и добросовестность. Во всех исследованных странах, за исключением Иордании, в нормативно-правовой базе по государственным закупкам имеются специальные положения о конфликте интересов.

Кроме того, во всех исследованных странах, за исключением Афганистана и Швеции, установлены особые стандарты поведения для государственных служащих, которые позволяют избежать конфликта интересов и коррупции в целом (таблица 6.2). В Чили, Гане, Иордании, Мексике, Таиланде, Турции, Уганде и США эти стандарты содержатся в общем кодексе поведения для государственных служащих. В Гане, к примеру, Кодекс поведения для государственных должностных лиц включен в Конституцию. Кодекс профессиональной этики для государственных служащих в Таиланде был введен в действие Управлением Комиссии по вопросам государственной службы. Кроме того, в США и Уганде эти стандарты также

встречаются в специальном кодексе поведения для занимающихся закупками должностных лиц. В Уганде этот кодекс поведения содержится в Приложении №5 «Кодекс этического поведения при осуществлении коммерческой деятельности» Управления по вопросам государственных закупок и распоряжения государственным имуществом.

Извлеченные уроки и дальнейшие действия

Набор данных по теме «Подотчетность» свидетельствует о необходимости сохранить хрупкий баланс между наличием нормативной системы подотчетности и надзора, а также гибкостью и эффективностью всей системы в целом. Слишком строгий, основанный на правилах подход, который ограничивает свободу действий государственных должностных лиц, может лишить их гибкости, необходимой для достижения наилучшего

экономического результата. Напротив, основанный на риске подход кажется более подходящей мерой для поиска баланса между механизмами подотчетности и надзора в сфере закупок. Тема «Подотчетность» позволила выявить такие виды передовой практики в исследованных странах, как регистрация каждого шага, совершаемого в процессе закупок, или установление для государственных должностных лиц специальных процедур по сообщению о проступках. Некоторые частные значения заслуживают дальнейшего изучения: например, одни виды практик могут быть более эффективны, чем другие в случаях, когда речь идет об улучшении систем государственных закупок и борьбе с коррупцией. Необходимо не только получить больше данных, но и провести дальнейшее обсуждение вопросов, касающихся различных видов практик, используемых в национальных системах государственных закупок.

Таблица 6.2. Особые стандарты поведения, применимые к занимающимся закупками должностным лицам

Страна	Стандарты
Афганистан	Законодательные положения отсутствуют
Чили	Административный устав (закон № 18-834)
Гана	Кодекс поведения для государственных должностных лиц
Иордания	Устав государственных служащих
Мексика	Кодекс этики для государственных должностных лиц Федеральной государственной администрации
Швеция	Законодательные положения отсутствуют
Таиланд	Кодекс профессиональной этики для государственных служащих
Турция	Положение о принципах этического поведения государственных служащих и принципах и процедурах подачи заявлений 2005 года
Уганда	Кодекс этического поведения при осуществлении коммерческой деятельности
США	Закон о добросовестности государственных закупок

Источник: Сравнительный анализ систем государственных закупок 2015 года

ПРИМЕЧАНИЯ

- [1] Термин «Государственные закупки» означает «деятельность государства по приобретению товаров и услуг, необходимых для осуществления им своих функций» (Эрроусмит, 2010 год).
- [2] В рамках запущенного в 2003 году проекта «Ведение бизнеса» оценивается легкость ведения бизнеса в 189 странах на основе таких показателей, как качество регулирования, эффективность работы ведомств и расходы на соответствие нормативно-правовым требованиям для частного сектора. Представление в докладе «Ведение бизнеса» количественных данных для сравнения условий регулирования бизнеса в разных странах с течением времени призывает страны стремиться к обеспечению более эффективного регулирования. Данный доклад предлагает измеримые контрольные показатели для проведения реформ и служит источником сведений для инвесторов, аналитиков и иных лиц, заинтересованных в деловом климате каждой отдельной страны. Сделанные в докладе «Ведение бизнеса» выводы использовались более чем в 80 странах для формирования собственных программ реформ и мониторинга положительных сдвигов на местах. К настоящему времени благодаря данному докладу было осуществлено свыше 2 000 реформ.
- [3] В Экспертно-консультативную группу (ЭКГ) входят ведущие эксперты и практикующие специалисты в области права из многих организаций, таких как Группа Всемирного банка, включая Всемирный банк и Международную финансовую корпорацию (МФК); Университет Джорджа Вашингтона; Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Комиссию Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ); Американскую ассоциацию юристов (ААЮ) и компанию «Дженерал Электрик» («ДжиИ»).
- [4] www.kkv.se/t/Page___6804.aspx
- [5] Устав г. Нью-Йорка, глава 13 «Закупки», §313.b.1, §314, §325.3.(a).
- [6] Закон № 19, 886, статья 20; постановление № 250 2004, статья 26.
- [7] Регламент Совета г. Нью-Йорка по государственным закупкам, пункты (b) и (e) раздела 3-02.
- [8] Статья 1 главы 12 закона «О государственных закупках» (LOU) 2007 года для закупок на сумму, превышающую пороговые значения, и статья 16 для закупок на сумму, не превышающую пороговые значения.
- [9] Статья 224 Положения Управления по вопросам государственных закупок и распоряжения государственным имуществом.
- [10] Данный показатель не включает в себя стадию после проведения торгов, однако в настоящий момент рассматривается вопрос о включении этой стадии в следующий этап сбора данных.
- [11] Разделом 2-02 Регламента Совета г. Нью-Йорка по государственным закупкам в редакции, опубликованной в августе 2013 года, предусмотрено, что «анализ, предшествующий объявлению торгов, — это процесс, посредством которого ведомство, после установления потребности в закупках и необходимости заключения контракта, определяет существующий рынок требуемых товаров, услуг или объектов строительства, оценивает ожидаемые затраты и определяет наиболее подходящий способ осуществления закупок».
- [12] Статья 11 закона «О государственных закупках» Турции 2002 года.

1 По принятому в Таиланде летосчислению (Б.Е. (Buddhist Era — буддийская эра или буддийское летоисчисление)), связанному с Буддой, 1997 год по григорианскому календарю является 2540 годом по буддийскому календарю. — Прим. ред.

- [13] Статья 50 Федерального закона «О приобретениях» Мексики с изменениями и дополнениями, внесенными в 2009 году.
- [14] Глава 13 Регламента Совета по закупочной политике г. Нью-Йорка 2013 года, раздел 2-05 «О спецификациях», часть (b).
- [15] Норма 165 (4) (b) Свода процессуальных норм 2009 года об «избегании конфликта интересов при оказании консультационных услуг».
- [16] В состав документации о торгах входят условия проведения торгов (в которых упоминаются требования к представлению заявки, срок действия заявки, валюта контракта), общие условия контракта (в которых упоминаются условия, которые должен соблюдать подрядчик при исполнении контракта) и спецификации по торгам.
- [17] В Чили помимо требования об обязательной регистрации государственный заказчик также имеет право потребовать, чтобы участники торгов прошли другой процесс регистрации, например, регистрацию отдела закупок.
- [18] Стоит отметить, что в США только поставщики, заключившие контракты или договоры субподряда на сумму, превышающую определенное пороговое значение или соблюдающие отличные условия (контракты, заключаемые с единственным поставщиком на бесконкурсной основе), обязаны заполнять анкеты VENDEX.
- [19] Альтернативная заявка позволяет покупающим организациям получить различные варианты и выбрать решение, оказывающееся даже лучше того, которое было предложено первоначально. Она также позволяет участникам торгов предлагать инновационные решения. В этом смысле альтернативные заявки скорее всего привлекут большее число участников торгов и усилят конкуренцию. Однако альтернативные заявки жестко регулируются по нескольким причинам. Во-первых, они создают неравные условия для участников торгов и искажают прозрачность. В самом деле, другие участники торгов не могут конкурировать с альтернативной заявкой, потому что не осведомлены о том, что было предложено. Во-вторых, покупающим организациям труднее оценить альтернативные заявки из-за отсутствия ресурсов или знаний, когда дело доходит до оценки заявок. Вследствие указанных рисков в большинстве стран альтернативные заявки подлежат регулированию.

ОЭСР. ОБЗОР ЛУЧШИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАКТИК ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПОВЕДЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

1. ВВЕДЕНИЕ

Так как коррупция представляет угрозу для рынков, доверия правительству и верховенства закона и борьба с коррупцией требует совместной работы правительств и представителей бизнеса, в Плане антикоррупционных действий Большой двадцатки на 2013–2014 годы заявлено: «...основываясь на обязательствах, принятых в Сеуле и Каннах, мы будем продолжать содействовать добросовестности, прозрачности, подотчетности и предотвращению коррупции в государственном секторе, в том числе в управлении государственными финансами», посредством «обеспечения наличия систем **закупки, основанных на критериях прозрачности, конкуренции и объективности в принятии решений в целях предотвращения коррупции**, продолжением аналитической работы в данной сфере, а также **разработкой и обменом надлежащими практиками** в области борьбы с коррупцией в секторе государственных закупок, мер и законодательства, включая, в том числе, и электронные закупки».

Для достижения этих целей Рабочая группа G20 по борьбе с коррупцией (ACWG (Anti-Corruption Working Group — Рабочая группа по борьбе с коррупцией)) обратилась к ОЭСР с запросом о разработке Обзора лучших международных практик обеспечения добросовестного поведения участников государственных закупок. Содержание, методология и темы Обзора были одобрены в ходе встречи ACWG, состоявшейся в Оттаве в июне 2013 года, а изложение примеров отдельных стран, включенных в настоящий документ, было

одобрено в ходе встречи ACWG, которая проходила в Париже в октябре 2013 года.

Обзор надлежащих практик соответствует принципам, согласованным в рамках первого Отчета о результатах мониторинга, утвержденного лидерами стран G20 в Каннах в 2011 году. На примерах отдельно взятых стран представлены способы выявления и предотвращения рисков нарушения принципов добросовестности и содействия применению объективных критериев, а также факторы, способствующие успешному внедрению надлежащих практик в контексте конкретной страны. Как и в Плане действий, основное внимание в рамках Компендиума уделяется двум основным областям: 1) прозрачности закупок и борьбе с бюрократией и 2) механизмам обеспечения добросовестности и подотчетности.

Настоящий обзор помогает странам G20 разработать лучшие практики и обменяться полученным опытом, чтобы задать направление обсуждению на мировом уровне и подать пример борьбы с коррупцией и содействия добросовестности в секторе государственных закупок при одновременной реализации государственных стандартов. Настоящий обзор также помогает странам в решении возникающих вопросов, таких как содействие развитию принципа добросовестности в организации крупных массовых мероприятий.

Обмен опытом, извлеченным из лучших практик, также поддерживает усилия по культивации доверия к правительству и государственным расходам.



2 ПРОЗРАЧНОСТЬ ЗАКУПОК И БОРЬБА С БЮРОКРАТИЕЙ

Прозрачность имеет критическое значение для снижения рисков, свойственных сектору государственных закупок. Задействованные финансовые интересы, объем операций и тесное взаимодействие между государственным и частным секторами при заключении договоров на выполнение государственного заказа представляют риски с точки зрения добросовестности. Прозрачность также играет важную роль в создании однородной конкурентной среды для субъектов предпринимательской деятельности и предоставлении малым и средним предприятиям возможности участвовать в конкурентной борьбе на равных условиях. В таких международных документах, как Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией, Типовой закон UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law — Комиссия ООН по праву международной торговли) «О закупке товаров», Принципы повышения добросовестности в государственных закупках, разработанные ОЭСР, и Стандарты прозрачности государственных закупок АТЭС, представлены стандарты, направленные на развитие прозрачности.

Прозрачность информации о закупках. Возможности и решения о заключении договоров

Прозрачность и доступность общей информации о закупках являются ключевыми факторами повышения уровня добросовестности, снижения потерь и предотвращения коррупции. Такая информация включает в себя специальные регламенты, планы годовых закупок, сведения о деловых возможностях и заключенных договорах, а также статистику закупок. Например, в Саудовской Аравии обо всех государственных тендерах объявляется в Официальном бюллетене, в двух местных газетах и с помощью электронных средств передачи информации.

В настоящее время в большинстве стран-участниц G20 правила закупок и общая информация о процессе закупок для участников тендеров публикуется в интернете. Ниже описан опыт Австралийского Союза в публикации информации о закупках и представлении статистики о закупках (пример 1).

Пример 1.

Система представления информации о закупках австралийского правительства

Система информации о закупках, применяемая австралийским правительством, — AusTender — обеспечивает возможность централизованной публикации информации о деловых возможностях австралийского правительства, годовых планов закупок, перечней предварительно одобренных поставщиков товаров и услуг и сведений о заключенных договорах. Согласно Правилам закупок Австралийского Союза, ведомства обязаны публиковать в системе AusTender данные об открытых предложениях и договорах на сумму от 10 000 австралийских долларов. С 2005 года организации, на которые распространяется действие Закона Австралийского Союза «О государственных органах и компаниях», также обязаны публиковать данные об определенных договорах и открытых предложениях.

На сайте AusTender можно получить доступ к отчетам об уведомлениях о договорах, уведомлениях о стандартных предложениях и планам закупок (<https://www.tenders.gov.au/?event=public.reports.list>). Например, учетные данные об уведомлениях о договорах, доступные в онлайн-режиме, включают в себя информацию об организациях, осуществляющих закупки, методах закупки, стоимости договоров и сроках их действия, описания договоров и данные о поставщиках. Поиск таких данных можно осуществлять по ведомству, по временному диапазону, стоимости, категории, конфиденциальности, наименованию поставщика, номеру поставщика в государственном реестре предприятий Австралийского Союза (ABN (Australian Business Number — Номер в государственном реестре предприятий Австралийского Союза)) и типу отчета. Также существует возможность загрузки кратких отчетов, которые включают в себя информацию об общем количестве и стоимости.

Агрегированная информация, извлеченная из системы AusTender, доступна на сайте Министерства финансов. (<http://www.finance.gov.au/publications/statistics-on-commonwealth-purchasing-contracts/index.html>).

Она включает в себя следующую статистику:

- общее количество договоров о закупках, данные о которых опубликованы, с разбивкой общей стоимости и количества договоров по финансовым годам;
- договоры о закупках с разбивкой по параметру стоимости, включая разбивку стоимости, процент от общей стоимости, количество договоров и процент от общего количества договоров;
- участие SME (Small and Medium Enterprises — малые и средние предприятия) в закупках;
- договоры о зарубежных закупках (договоры, определенные ведомствами как заключаемые в основном или полностью за пределами Австралии);
- участие индивидуальных предпринимателей в закупках;
- соотношение количества заключенных договоров о поставке товаров и договоров о поставке услуг;
- топ-20 категорий договоров о закупке товаров и услуг, включая разбивку стоимости, процент от общей стоимости и процент участия малых и средних предприятий (SME);
- топ-10 ведомств, осуществляющих закупки и подчиняющихся Закону «Об управлении финансами и подотчетности» (FMA (Financial Management and Accountability Act — Закон «Об управлении финансами и подотчетности»)) от 1997 года, включая разбивку стоимости, процент от общей стоимости и рейтинги предыдущих лет в сравнении с самым современным рейтингом.

Кроме того Министерство финансов совместно с консалтинговой фирмой Protiviti провело анализ данных системы AusTender за 2010–2011 и 2011–2012 годы с точки зрения (I) соотношения объемов закупок товаров и услуг австралийским правительством (по суммам); (II) общей суммы закупок австралийского правительства по каждому коду Системы стандартных кодов товаров и услуг ООН (UNSPSC (United Nations Standard Products and Services Code — Система стандартных кодов товаров и услуг ООН)) в отношении к общему объему расходов в Австралии; (III) общей стоимости закупленных товаров, которые, скорее всего, «произведены в Австралии», и услуг, оказываемых австралийскими компаниями; и (IV) общей стоимости товаров и услуг, приобретенных австралийским правительством, которые, скорее всего, были импортированы, для определения влияния рынка закупок австралийского правительства на австралийскую экономику. Отчет доступен на сайте министерства (<http://www.finance.gov.au/procurement/analysis-of-australian-overseas-purchasing-contracts.html>).

Источник: Министерство финансов, Австралия.

Онлайн-публикация информации о возможностях закупок, сроков подачи заявлений на участие в тендерах и критериев отбора и оценки может увеличить доверие к процедурам закупки и повысить уровень конкуренции. Опыт Мексиканских Соединенных Штатов иллюстрирует, каким образом страна-участница G20 может способствовать прозрачности процесса закупок путем предоставления доступа к информации через центральный

портал закупок. Данный центральный портал обеспечивает возможность доступа к информации (пример 2), начиная с документов, предшествующих приглашению к участию в тендере, решений о заключении договоров и сопроводительной информации и заканчивая заявлениями деятелей гражданского общества, контролирующих процесс осуществления закупок.

Пример 2.

Раскрытие информации через центральную систему закупок Compranet в Мексике

Мексиканское федеральное правительство придает особое значение повышению прозрачности государственных закупок в целях создания однородной конкурентной среды для поставщиков и эффективного расходования государственных средств. Широкой публике доступен большой объем разнообразной информации о закупках на уровне центрального правительства. Например, закон «О приобретениях, аренде и услугах для государственного сектора» (Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, LAASSP) обязует федеральные учреждения публиковать информацию о закупках в системе Compranet.

Compranet (www.compranet.gob.mx) представляет собой систему информации о закупках, в которой содержатся данные о применяемых федеральным правительством процедурах закупки товаров, услуг, аренды и общественных работ за счет федеральных ресурсов. После проведения реформы мексиканского права в области закупок в 2009 году федеральные органы государственного управления страны обязаны использовать систему Compranet. На данном сайте публикуется такая информация, как годовые планы закупок, процедуры проведения тендеров (документы для приглашения к участию в тендере, протоколы разъяснительных совещаний и открытия тендеров), история заключения заказов и официальные жалобы. В Мексике также разрешено подавать заявки на участие в тендерах в электронном виде через национальную систему электронных закупок на уровне центрального правительства.

Таблица 1.

Раскрытие информации через систему закупок Compranet

Сайт	https://compranet.funcionpublica.gob.mx
Законодательная база осуществления закупок	✓
Руководства и рекомендации для поставщиков	
Годовые планы закупок	✓
Долгосрочный план закупок	
Документы, предшествующие приглашению к участию в тендере	✓
Документы для приглашения к участию в тендере	✓
Протоколы разъяснительных совещаний	✓
Подача заявок на участие в тендерах в электронном виде	✓
Решения о заключении договоров и сопроводительная информация	✓
Изменения договоров	✓
Статистика и база данных о закупках прошлых периодов	✓
Информация об оплате	
Реестр поставщиков, заключение договоров с которыми запрещается	✓
Заявления представителей общества, выступающих в качестве наблюдателей	✓
Возможность представления официальных жалоб в отношении процедур закупок	✓
Документация, связанная с официальными жалобами	✓

Обязательство Мексики в рамках организации «Открытое правительство» в области закупок заключается в консолидации новой версии системы Compranet для повышения качества и эффективности управления государственными ресурсами. Федеральное правительство будет стараться усовершенствовать систему Compranet. Квалификация и компетенции должностных лиц, ответственных за систему Compranet, будут пересматриваться в целях более полного удовлетворения существующих потребностей. Федеральное правительство также будет разрабатывать более четкие цепочки ответственности наряду с механизмами контроля, которые позволяют организациям гражданского общества, средствам массовой информации и обществу осуществлять контроль государственных закупок.

Источники: ОЭСР (2013 год), *Обзор государственных закупок Института социального обеспечения и социальных услуг для государственных служащих*, а также ОЭСР (2012 год), *На пути к более эффективному и динамичному государственному управлению в Мексике*, Обзоры государственного управления ОЭСР, «Оу-И-Эс-Ди пубблишинг».

Кроме того, в некоторых странах-участницах G20 в целях повышения прозрачности применяется процедура разбора решений о заключении договоров (дебрифинга) для участников тендеров с объяснением того, каким образом принимаются такие решения (пример 3). Данная практика повышает уверенность поставщиков в том, что процедуры проводятся в соответствии с принципами

справедливости, и способствует их участию в будущих процедурах. Почти все страны-участницы G20 публикуют решения о заключения договоров. Такие страны, как Канада, Великобритания и США, проводят процедуру разбора принятия решений о заключении договоров для участников тендеров.

Пример 3. **Устный дебрифинг в Великобритании**

Регламенты, действующие в Великобритании, обязывают ведомства проводить дебрифинг для кандидатов на заключение договоров, суммы которых превышают установленные в Европейском союзе пороговые величины закупок. Также настоятельно рекомендуется проведение процедуры дебрифинга и в отношении договоров, суммы которых ниже установленных пороговых величин.

Дебрифинг — лично, по телефону или посредством видео-конференц-связи — проводится не более чем через 15 дней после заключения договора. На сессиях дебрифинга председательствуют руководящие сотрудники по закупкам, принимавшие участие в процессе закупок.

Темы, которые обсуждаются в рамках процедуры дебрифинга, в основном зависят от характера закупки. Однако сессия имеет определенную структуру. В первую очередь, после представления сторон друг другу, открыто объясняется процесс выбора и оценки закупки. На втором этапе обсуждаются сильные и слабые стороны предложения поставщика в целях улучшения их понимания. После обсуждения поставщиков просят описать свой взгляд на процесс, поднять какие-либо проблемы или вопросы. Что еще более важно, на всех этапах запрещается раскрывать информацию о других заявках. По завершении процедуры дебрифинга делается запись о проведении встречи для внесения в протокол. Эффективный дебрифинг может снизить вероятность возникновения сомнений в правомочности принятых решений, если он позволяет убедить поставщика в том, что процесс был проведен корректно и в соответствии с правилами закупок и принципами честности.

Источник: ОЭСР (2007 год), *Добросовестность в государственных закупках: надлежащая практика от А до Я*, «Оу-И-Эс-Ди пубблишинг», Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>

Обработка и отслеживание информации о расходах на государственные закупки

Роль прозрачности и участия граждан в борьбе с коррупцией признана международными конвенциями. Прозрачность обеспечивает предоставление гражданам той информации, которая им

необходима для контроля процесса принятия решений государством. Опыт некоторых стран G20, таких как Бразилия и США, выявил, что специальные механизмы мониторинга государственных закупок и онлайн-инструменты могут быть эффективными с точки зрения содействия контролю со стороны общественности (примеры 4 и 5).

Пример 4. Портал прозрачности органов федеральной администрации в Бразилии

Портал www.portaldatransparencia.gov.br был создан в ноябре 2004 года в целях обеспечения свободного доступа в режиме реального времени к информации об исполнении бюджета в качестве основы для поддержки прямого мониторинга гражданами федеральных государственных программ, включая затраты на государственные закупки. Доступ к Порталу прозрачности осуществляется без регистрации или пароля. Данные автоматически извлекаются из существующих информационных систем органов федеральной администрации и публикуются на портале, в результате чего у федеральных государственных организаций исчезла необходимость в выполнении каких-либо специальных действий для публикации информации.

Начиная с мая 2010 года, данные о доходах и расходах, доступные на Портале прозрачности, обновляются ежедневно. Объемы использования Портала гражданами увеличились с 700 000 до примерно 2 300 000 обращений в месяц, при этом количество пользователей выросло примерно с 10 000 до 230 000 в месяц.

Портал прозрачности получил признание на международном уровне. Например, в 2008 году он был признан одной из лучших практик обеспечения прозрачности и борьбы с коррупцией на 2-ой Конференции стран-участниц Конвенции по борьбе с коррупцией Организации Объединенных Наций.

Источник: ОЭСР (2012 год), *Анализ соблюдения принципов добросовестности в Бразилии, проведенный ОЭСР: управление рисками в целях оптимизации государственной службы*, Обзоры государственного управления ОЭСР, «Оу-И-Эс-Ди паблшинг», <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

Пример 5. Системы данных о федеральных закупках в Соединенных Штатах Америки

Начиная с 1979 года, Система данных о федеральных закупках (FPDS (Federal Procurement Data System — Система данных о федеральных закупках) является основной базой данных о контрактах, заключаемых правительством. В 2003 году, после первой крупной модернизации с момента ввода в эксплуатацию, Система была переименована в Систему данных о федеральных закупках нового поколения (FPDS-NG (Federal Procurement Data System «Next Generation» — Система данных о федеральных закупках нового поколения). Она включает в себя данные о действиях по заключению контрактов на закупку, которые она получает по каналам связи с системами составления контрактов примерно 65 департаментов, бюро, ведомств и комиссий. За некоторыми исключениями, в ней хранится информация обо всех действиях по заключению федеральных контрактов, стоимость которых превышает предельный размер микрозакупки, который ежегодно устанавливается в отношении товаров и услуг; ежегодная общая стоимость таких контрактов составляет свыше 450 миллионов долларов США, а количество поставщиков превышает 160 000. С течением времени количество элементов данных увеличилось с 27 в 1979 году примерно до 200 в 2014

году, и за тот же период времени та минимальная величина стоимости контракта, при которой данные о нем фиксируются в системе, снизилась с 10 000 до 3 000 долларов США. Начиная с 2008 года, система FPDS-NG также служит в качестве магистрали для передачи данных о закупках в поддерживающую возможность поиска базу данных о федеральных контрактах и других государственных расходах, таких как гранты, ссуды и соглашения о поддержке (www.USASpending.gov). Конгресс и общество также могут обращаться к системе FPDS-NG для получения широкого спектра информации, включая действия департаментов/ведомств по заключению договоров, тенденции, наблюдаемые в закупках на уровне правительства в целом, а также данные о том, каким образом действия по осуществлению закупок способствуют достижению социально-экономических целей и влияют на конкретные географические области и рынки. В декабре 2007 года в целях повышения прозрачности отчетности о федеральных затратах в соответствии с Законом «О подотчетности и прозрачности федерального финансирования» от 2007 года был запущен сайт www.USASpending.gov. Цель данного нововведения заключалась в создании единого сайта, поддерживающего возможность поиска и предоставляющего обществу бесплатный доступ к следующей информации по каждому заключенному федеральному контракту:

- наименование организации, с которой заключается контракт;
- сумма контракта;
- информация о заключении контракта, включая вид операции, финансирующее ведомство и т. д.;
- местонахождение организации, с которой заключается контракт;
- уникальный идентификатор организации, с которой заключается контракт.

Портал также позволяет гражданам и организациям проводить дополнительный анализ данных правительства, так как предоставляет возможность отслеживания расходов удобным для пользователя способом. Сайт www.USASpending.gov был модернизирован в октябре 2005 года в целях обеспечения возможности отображения данных о заключении субконтрактов и предоставлении субгрантов первого уровня.

Источник: OFPP (Office of Federal Procurement Policy — Бюро федеральных закупок) США, *Обзор государственных закупок федерального правительства Соединенных Штатов Америки*, подготовленный ОЭСР.

Электронные закупки

Электронные закупки — использование информационных и коммуникационных технологий в процессе государственных закупок, что позволяет упростить доступ к государственным тендерам и повысить уровень конкуренции. Данная технология может помочь снизить затраты за счет сокращения административной нагрузки и сокращения сроков проведения процедур закупок. Во многих странах G20, таких как Бразилия, Китай, Индонезия, Италия, Южная Корея, Мексика, Саудовская Аравия, увеличиваются объемы использования технологии электронных закупок. По оценкам Министерства планирования, бюджета и управления Бразилии, в 2012 году использование данной технологии позволило федеральному правительству сэкономить около

19% (приблизительно 2,4 миллиарда евро) общей стоимости договоров. Во многих странах Европейского союза созданы платформы для электронных закупок, которые все больше используются для закупки рядовых или стандартных товаров.

В дополнение к преимуществам с точки зрения эффективности, системы электронных закупок также могут использоваться в целях повышения уровня добросовестности. Такие системы могут ограничивать непосредственное взаимодействие между государственными служащими и потенциальными поставщиками. Ниже приводится описание KONEPS — системы электронных закупок под управлением Службы государственных закупок (PPS (Public Procurement Service — Служба государственных закупок)) Южной Кореи (пример 6).

Пример 6.

Интегрированная система электронных закупок KONEPS в Южной Корее

В Корее заметное улучшение в отношении прозрачности управления государственными закупками произошло с начала 2000-х годов в результате внедрения национальной системы электронных закупок.

В 2002 году Служба государственных закупок (PPS), центральное ведомство Южной Кореи по закупкам, ввела в действие полностью интегрированную комплексную систему электронных закупок KONEPS. Система позволяет осуществлять весь цикл закупки в электронном виде (включая единовременную регистрацию, участие в тендерах, договоры, проверки и оплату), обмен соответствующими документами осуществляется в онлайн-режиме. Система KONEPS связана примерно со 140 внешними системами в целях получения из них и отправки в них любой необходимой информации, а также комплексного обслуживания, включая автоматический сбор информации о квалификации участника тендера, отчеты о доставке, выставление счетов и осуществление оплаты в электронном виде. Кроме того, система позволяет получать соответствующую информацию в режиме реального времени.

Все государственные организации обязаны публиковать данные о тендерах в системе KONEPS. В 2012 году около 62,7% общего объема государственных закупок (около 106 миллиардов долларов США) пришлось на систему KONEPS. В системе KONEPS 45 000 государственных организаций взаимодействуют с 244 000 зарегистрированных поставщиков. Согласно PPS, система повысила эффективность закупок и позволила значительно снизить транзакционные издержки. Кроме того, она позволила увеличить объемы участия в государственных тендерах и существенным образом способствовала увеличению прозрачности, устраняя коррупцию через предотвращение применения незаконных приемов и действий, основанных на сговоре. По результатам оценки добросовестности, проведенной Комиссией Республики Корея по борьбе с коррупцией и гражданским правам, после запуска системы KONEPS индекс восприятия добросовестности PPS поднялся с 6,8 до 8,52 из 10 возможных баллов.

Главной проблемой с точки зрения незаконных приемов являлось заимствование электронных сертификатов. В целях снижения данного риска в 2010 году Служба государственных закупок внедрила Систему электронных торгов по результатам распознавания отпечатков пальцев. В этой системе каждый пользователь может участвовать в тендерах только от имени одной компании, что обеспечивается использованием биометрического токена безопасности. Информация об отпечатке пальца хранится только в файле соответствующего поставщика, что позволяет избежать каких-либо споров в отношении хранения правительством личной биометрической информации. К июлю 2010 года данная система применялась для всех тендеров, которые проводились местными органами государственного управления и другими государственными организациями, осуществляющими закупки товаров, услуг и проектов строительства через KONEPS. В 2011 году PPS внедрила новый сервис, который обеспечил возможность участия в торгах через смартфоны с применением новых токенов безопасности и приложений.

Источник: Служба государственных закупок (PPS), Республика Корея

Системы электронных закупок могут также способствовать обеспечению доступа государственных служащих к релевантным и полезным данным о результатах предыдущей деятельности поставщиков, обвинениях во взяточничестве и иных нарушениях принципов добросовестности. Например, в Соединенных Штатах Америки государственные должностные лица, ответственные за заключение контрактов, обязаны определять, является ли поставщик «надежным источником», перед принятием решения о заключении контракта.

Для того чтобы считаться надежным, потенциальный подрядчик должен иметь удовлетворительную характеристику предыдущей деятельности, а также удовлетворительную характеристику с точки зрения добросовестности и деловой этики среди прочих критериев, и государственным служащим, ответственным за заключение контрактов, предоставляется существенная свобода в принятии соответствующих решений. Ниже описаны две системы, помогающие им в процессе принятия таких решений (пример 7).

Пример 7.

Информация о результатах деятельности поставщиков в Соединенных Штатах Америки

В своей работе, направленной на построение правильных отношений с поставщиками, США уделяют основное внимание деловому сотрудничеству с подрядчиками, которые придают исключительное значение добросовестности, эффективности деятельности и качеству. Для этого ведомствам было приказано оптимизировать количество, качество информации о результатах деятельности поставщиков, а также увеличить объемы ее использования. Информация о результатах предыдущей деятельности поставщика, включая указание и описание соответствующих контрактов, оценки по шести критериям (качество, график, стоимость, привлечение малого бизнеса и т. д.) и пояснения по каждой оценке, содержится в Системе поиска информации о результатах предыдущей деятельности поставщиков (PIRS (Past Performance Information Retrieval System — Система поиска информации о результатах предыдущей деятельности поставщиков)). Дополнительная информация по определенным вопросам, связанным с добросовестностью ведения бизнеса, включая контракты, расторгнутые в результате неисполнения обязательств или по конкретному основанию, информацию об уголовных, гражданских или административных процессах, связанных с федеральными контрактами, и предыдущие заключения о ненадежности подрядчика, хранится в Системе информации о результатах деятельности и добросовестности получателей федерального заказа (FAPIS (Federal Awardee Performance and Integrity Information System — Система информации о результатах деятельности и добросовестности получателей федерального заказа)). Государственные ведомства принимают меры, направленные на повышение ценности обеих систем за счет предоставления более полной и более полезной информации.

Государственные ведомства обязаны сообщать информацию о результатах предыдущей деятельности по всем контрактам и заказам на сумму более 150 000 долларов США (за различными исключениями), после чего доступ к ней через систему PIRS получают другие государственные служащие. Однако первичный анализ выявил, что показатели исполнения данного требования существенным образом варьируются от ведомства к ведомству. В результате, в марте 2013 года США внедрили ярусную модель ежегодных целевых показателей деятельности, чтобы к 2015 году обеспечить 100%-е исполнение установленных требований всеми ведомствами.

В целях обеспечения лучшего исполнения требований по внесению отчетов в систему FAPIS, в США используется информация из Системы данных о федеральных закупках нового поколения (FPDS-NG) для выявления контрактов, данные о которых должны быть внесены в FAPIS (например, контрактов, расторгнутых в результате неисполнения обязательств поставщиком или по конкретному основанию в виде виновных действий поставщика). Перекрестная сверка с существующими источниками данных представляет собой экономичный механизм оптимизации исполнения установленных требований ведомствами.

И, наконец, так как полезность обеих систем напрямую зависит от качества данных, которые в них вносятся, ведомствам было приказано обеспечить осведомленность своих специалистов по закупкам о правилах и процедурах, связанных с показателями предыдущей деятельности, и их обучение надлежащему использованию инструментов представления отчетности.

Выше перечислены самые важные меры, принятые США в процессе продолжающегося поиска способов, позволяющих обеспечить государственным служащим по закупкам возможность простого доступа к наиболее релевантной, современной, полезной и прозрачной информации о результатах предыдущей деятельности перед принятием решения о заключении контракта.

Источник: Бюро федеральных закупок США (OFPP), *Оптимизация сбора и использования информации о деятельности и добросовестности подрядчиков* (6 марта 2013 года). Публикация доступна по ссылке: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/improving-the-collection-and-use-of-information-about-contractor-performance-and-integrity.pdf>

В соответствии с законодательством ЕС во многих странах-участницах ЕС действуют обязательные правила введения санкций, согласно которым участники тендеров, которые были признаны судом виновными в коррупции, отстраняются от участия в будущих тендерах¹. Законодательство многих стран-участниц ЕС содержит положения о введении санкций, и государственные органы, заключающие договоры, обладают перекрестным доступом к своим внутренним базам данных о таких санкциях.

Под руководством Всемирного банка MDBs (Multilateral Development Banks — Многосторонние банки развития) разработали Соглашение о «перекрестном» исполнении решений о санкциях и публикуют перечень компаний и физических лиц, которые не допускаются к участию в проводимых ими тендерах². Рекомендации ОЭСР по борьбе с подкупом от 2009 года призывают страны-участницы Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок «отстранять, в соответствующих пределах, от участия в конкурентной борьбе за государственные заказы или иные государственные преимущества, включая договоры о государственных

закупках и договоры, финансируемые за счет средств, в официальном порядке выделяемых для содействия в развитии, предприятия, которые, как было установлено, осуществляли подкуп иностранных должностных лиц, и если страна-участница Конвенции применяет к предприятиям, которые, как было установлено, осуществляли подкуп государственных должностных лиц, санкции, заключающиеся в их отстранении от участия в процессе закупок, обеспечивать применение санкций одинаковым образом в случае подкупа иностранных должностных лиц».

Поощрение участия SMEs

В дополнение к организации более эффективной системы государственных закупок, сокращение бюрократической нагрузки может способствовать повышению справедливости, соблюдению принципов добросовестности и снижению уровня коррупции, в особенности в случаях, когда речь идет о малых и средних предприятиях (SMEs). На долю SMEs приходится около 90% всех зарегистрированных компаний в мире, и именно SMEs являются основной движущей силой экономического роста и развития. При столкновении с чрезмерными административными барьерами SMEs скорее

1 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

2 Список недопустимых фирм и физических лиц Всемирного банка доступен по ссылке <http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>

осуществляют незаконные платежи, чтобы обойти такие барьеры³. В отчете «Борьба с коррупцией в целях поддержания развития малых и средних предприятий», подготовленном UNIDO (United Nations Industrial Development Organization — Организация ООН по промышленному развитию) и UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime — Управление по наркотикам и преступности ООН) в 2007 году, сказано, что SMEs более восприимчивы к бюрократической коррупции, чем большие компании. Это обусловлено их структурой (например, часто для них характерно меньшее количество формальных требований и механизмов контроля и учета); недальновидностью и «близоруким» подходом к будущему (по сравнению с более крупными компаниями, малые и средние предприятия могут придавать меньшее значение своей репутации и иным долгосрочным негативным последствиям коррупции); ограниченностью финансовых ресурсов и неспособностью оказывать влияние на должностных лиц и учреждения, так как им не хватает «делкоспособности», чтобы противостоять требованиям

государственных должностных лиц о совершении незаконных платежей. Кроме того, SMEs также более восприимчивы к административной коррупции, так как им часто не хватает времени и ресурсов, необходимых для получения информации о сложных правилах и требованиях, в результате чего вероятность совершения незаконных платежей для сокрытия ошибок и обхода сложных бюрократических процедур возрастает.

Поэтому во всем мире принимаются различные меры, направленные на снижение бюрократической нагрузки, что позволяет SMEs наращивать свои мощности и ограничивает затрагивающие их коррупционные риски. Такие меры включают в себя органы комплексного обслуживания, совместное использование данных и стандартизацию, общие даты введения в действие новых правил; упрощение административных процедур; рекомендации и тренинги, предназначенные специально для SMEs, например, такие, которые описываются в нижеприведенном примере из практики Италии (пример 8).

3 U4, *Снижение уровня бюрократической нагрузки и коррупции, действующих на малые и средние предприятия*. Публикация доступна по ссылке: <http://www.u4.no/publications/reducing-bureaucracy-and-corruption-affecting-small-and-medium-enterprises/>

Пример 8. Пункты обучения поставщиков (STDs) в Италии

Италия укрепила сотрудничество с поставщиками путем организации пунктов обучения поставщиков (STDs (Supplier Training Desks — Пункты обучения поставщиков)) (Sportelli in Rete) в офисах ассоциаций поставщиков. STDs проводят обучение в области пользования электронными инструментами закупки для местных предприятий, и в особенности для микропредприятий, а также для малых и средних предприятий (MSMEs (Micro, Small and Medium Enterprises — Микро-, малые и средние предприятия)), и оказывают им поддержку в пользовании такими инструментами. Проект представляет собой сеть специализированных учебных пунктов, расположенных по всей стране, в которых специалисты Consip, центрального ведомства по закупкам, обучают представителей ассоциаций, которые впоследствии обучают местные MSMEs пользованию электронными инструментами закупки. В Италии MSMEs проявляют тенденцию к участию в тендерах на размещение государственного заказа более низкой стоимости. Они участвуют примерно в 65% тендеров на сумму от 100 000 до 300 000 евро, тогда как объем их участия в тендерах на сумму от 1 до 5 миллионов евро снижается до 51%, а в тендерах на сумму свыше 5 миллионов евро — до 30%.

Проект направлен на реализацию пункта 5 европейского Закона «О малом бизнесе» (SBA (Small Business Act — Закон «О малом бизнесе»)), который призывает «привести инструменты государственной политики в соответствие с потребностями SME: упростить участие SMEs в государственных закупках и лучше использовать возможности оказания государственной поддержки SMEs»; он также был оценен как надлежащая практика на европейском уровне в *Европейском сборнике лучших практик, способствующих доступу SMEs к договорам о размещении государственного заказа* и стал победителем конкурса European eGovernment Awards в категории «Поддержка бизнеса».

MSMEs хорошо приняли данный проект и активно участвовали в нем. С начала проекта в Пунктах обучения поставщиков более 2 250 MSMEs получили поддержку и приобрели квалификацию, необходимую для получения доступа к электронной рыночной платформе органов государственного управления, внедренную Consip для мелких закупок через электронные каталоги (MePA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione — Электронный рынок органов государственного управления)). Около 1 000 из указанного количества предприятий получили соответствующую квалификацию в 2013 году, что соответствует 44% от их общего количества. 11 национальных ассоциаций предприятий участвуют в проекте. Их роль является фундаментальной, так как предприятия рассматривают их как учреждения, в которых они могут получить справку по интересующим их вопросам. В результате в 2013 году более 21 000 SMEs представляли собой 98% предприятий, пользующихся ресурсом (то есть предприятий, которые посетили ресурс по меньшей мере один раз за период с 1 января по 31 декабря), и 14 000 SMEs представляли собой 98% активных предприятий (активный статус подразумевает заключение по меньшей мере одного договора за период с 1 января по 31 декабря).

Таблица 1.
Предприятия, пользующиеся ресурсом, и активные предприятия в 2013 году

Размер предприятия	Предприятия, пользующиеся ресурсом	Активные предприятия
Средний	5%	6%
Микро	68%	66%
Крупный	2%	2%
Малый	25%	26%
Итого	100%	100%

Кроме того, в 2013 году 97% общего количества сделок (337,682) были заключены с SMEs, которые получили 93% стоимости сделок (907 миллионов евро).

Таблица 2.
Количество и стоимость сделок в 2013 году

Размер предприятия	Количество сделок	Стоимость сделок
Средний	12%	16%
Микро	54%	42%
Крупный	3%	7%
Малый	31%	35%
Итого	100%	100%

Сегодня по всей стране функционируют более 200 пунктов обучения, которые непрерывно проводят бесплатное обучение и предоставляют поддержку. За последние пять лет ресурс MePA предоставил возможность ведения хозяйственно-экономической деятельности тысячам SMEs и стал очень удобным инструментом участия в процессе закупок для SMEs, которые составляют подавляющее большинство его пользователей.

Активная роль ведомства Consip в организации эффективной платформы электронных закупок и его ориентированность на установление отношений тесного сотрудничества с Ассоциациями предприятий изменили восприятие Consip: теперь данное ведомство воспринимается не как нечто, представляющее угрозу, а как деловая возможность в прозрачной и конкурентной среде.

Источник: CONSIP

Европейская комиссия также принимает меры, направленные на минимизацию административ-

ной нагрузки на SMEs и упрощение доступа к участию в тендерах для них (пример 9).

Пример 9. **Борьба с бюрократией в ЕС**

В Европейском союзе насчитывается более 20 миллионов SMEs, что соответствует 99% общего количества предприятий. SMEs являются основной движущей силой экономического роста, инноваций, обеспечения трудовой занятости населения и социальной интеграции. Экономический прогноз для SMEs ЕС указывает на положительные тенденции наряду с совместным увеличением общего уровня занятости и добавленной стоимости SMEs ЕС. Европейская комиссия принимает меры, направленные на обеспечение поддержания этих положительных тенденций посредством проводимой политики и программ, помогающих снизить административную нагрузку на малый бизнес – задачи, которая является общей как для Комиссии, так и для стран-участниц ЕС.

В 2012 году Комиссия провела консультации с общественностью в целях выявления 10 самых обременительных законодательных актов. Эти консультации являлись частью амбициозной политики, реализация которой была начата Европейской комиссией в 2011 году в целях минимизации законодательной нагрузки на SMEs и приведения нормативно-правового регулирования ЕС в соответствие с потребностями микропредприятий.

К наиболее обременительным законам, действующим в ЕС, SMEs отнесли следующие: REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals — Регламент ЕС, касающийся правил регистрации, оценки, санкционирования и ограничения использования химических веществ), законодательство о налоге на добавленную стоимость (НДС), Директива по общей безопасности продукции, Признание профессиональных качеств, Регламент перевозки отходов — Рамочное законодательство в отношении отходов — Перечень отходов и опасных отходов, законодательство, связанное с рынком труда, законы о защите данных, рабочем времени, регистрирующей аппаратуре, устанавливаемой на дорожном транспорте (для фиксации времени работы водителей в рейсах и времени их отдыха), процедуры принятия решений о заключении договоров на размещение государственного заказа (договоры о выполнении общественных работ, поставках, оказании услуг), обновленный таможенный кодекс.

Ход работ по упрощению обременительного законодательства

Летом 2013 года Комиссия сообщила о том, что она уже внесла предложения об упрощении действующих в ЕС законов:

- о защите данных,
- о командировании сотрудников,
- об общей безопасности продукции,
- о государственных закупках,
- о признании профессиональных квалификаций и дорожном транспорте.

Новые директивы ЕС о государственных закупках и концессионных договорах были приняты 15 января 2014 года в целях обеспечения лучшего соотношения цены и качества при заключении государственными властями договоров покупки или аренды сооружений, товаров или услуг. Кроме того, новые директивы упростили участие SMEs в тендерных процедурах.

Директивы направлены на:

- создание современной законодательной основы для государственных закупок и обеспечение их большей эффективности;
- упрощение правил и придание им большей гибкости;
- снижение административной нагрузки на органы государственной власти и потенциальных подрядчиков;
- содействие участию малых и средних предприятий;
- стимулирование роста конкуренции на едином рынке;
- переход на электронные закупки;
- продвижение инноваций и содействие оптимизации использования ресурсов.

Правила, которые вводятся новыми директивами и предусматривают более благоприятные условия для SMEs, включают в себя упрощение процедуры проведения тендерных торгов посредством стандартного «Единого документа о закупках европейского образца» на основе собственных заявлений. Только победитель тендера представляет оригинальную документацию. По оценкам Европейской комиссии, нововведения должны привести к сокращению административной нагрузки на компании более чем на 80%. Новые правила также поощряют деление договоров на лоты, что упростит участие малых компаний в торгах.

Источник: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140110IPR32386/html/New-EU-procurement-rules-to-ensure-better-quality-and-value-for-money>

3. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ

Добросовестность является краеугольным камнем надлежащего управления и имеет критическое значение с точки зрения поддержания доверия к правительству. Правильное управление договорами закупки имеет критическое значение для прозрачного и подотчетного расходования средств налогоплательщиков — на долю закупок приходится в среднем треть государственных расходов — и также является фундаментальным для создания более сильной, более «чистой» и «честной» глобальной экономики.

Согласно опыту стран G20, специальные стандарты для должностных лиц по закупкам, такие как кодексы деловой этики, политики о конфликте интересов, могли бы снизить риски, связанные со спецификой процесса государственных закупок в дополнение к стандартам и процедурам более широкого действия, применимым к государственной службе в целом, таким как четкие процедуры сообщения о фактах нарушения и эффективная защита для лиц, сообщающих о таких фактах. Добросовестность в секторе закупок также зависит от механизмов и компетенции, которые обеспечивают эффективный внутренний и внешний контроль, также от консультаций и обучения по вопросам добросовестности для государственных должностных лиц по закупкам. В конечном итоге, в ответ на требования гражданского общества об

обеспечении подотчетности управления государственными расходами некоторые правительства также ввели механизмы прямого социального контроля, которые заключаются в вовлечении в процесс закупки заинтересованных кругов — представителей частного сектора, конечных потребителей, гражданского общества, средств массовой информации и общества в целом — на его ключевых этапах.

Национальные стандарты и инструменты обеспечения добросовестности для специалистов по закупкам

Государственные должностные лица по закупкам несут большую ответственность по поддержанию добросовестности, и это, соответственно, влияет на доверие граждан к способности правительства эффективно поставлять товары и предоставлять услуги. Понимая это, страны применяют национальные стандарты добросовестности для всех государственных должностных лиц, — например, в правилах, регламентирующих государственную службу, — и стандарты, разработанные специально для должностей, которые характеризуются риском, например, для государственных должностных лиц по закупкам, налогам, служащих таможи или финансовых органов. Специальные стандарты для государственных должностных лиц по закупкам излагаются в законах и нормативно-правовых актах, например, в Саудовской Аравии, Мексике, США и Турции (пример 10).

Пример 10. Установление этических стандартов для государственных должностных лиц по закупкам: реформа системы государственных закупок 2002 года в Турции

Крупная реформа турецкой системы государственных закупок, проведенная в 2002 году, была направлена на устранение следующих недостатков:

- Большинство государственных ведомств не подчинялись единому закону и имели право выпускать собственные регламенты закупок. Это привело к наличию десятка регламентов, регулирующих деятельность разных государственных ведомств.
- Публикация уведомлений не была обязательным условием для всех методов закупки, и даже в тех случаях, когда она была обязательной, периоды для объявления были слишком короткими для заинтересованных субъектов экономической деятельности.
- Критерии отбора и оценки определялись не по принципу объективности и не объявлялись заранее.
- Тем участникам конкурсов, которые не становились победителями, не сообщалось о решении организации, заключающей соответствующий договор.

На основании Закона «О государственных закупках» (PPL (Public Procurement Law — Закон «О государственных закупках»)), принятого в 2002 году, было создано Управление государственных закупок (PPA (Public Procurement Authority — Управление государственных закупок)) — автономная в административном и финансовом отношениях организация на уровне центрального правительства, которая регулирует и контролирует государственные закупки. Чтобы избежать возникновения ранее наблюдавшихся проблем, закон ввел следующие меры, направленные на предотвращение давления со стороны заинтересованных групп и введение повышенных этических стандартов для государственных должностных лиц:

- Управление исполняет свои обязанности в независимом порядке. Ни один орган, бюро, организация или лицо не может издавать какие-либо приказы или распоряжения в целях оказания влияния на решения Управления.
- Управление состоит из Совета по государственным закупкам, Президиума и подразделений по обслуживанию. Члены Совета по государственным закупкам назначаются Советом министров и не должны иметь членства в политических партиях в прошлом или в настоящем. Члены Совета назначаются сроком на четыре года, и до истечения указанного срока полномочия назначенного члена Совета не могут быть аннулированы.
- Члены Совета дают клятву о том, что будут исполнять свои обязанности честно и объективно, не будут нарушать и позволять другим нарушать положения PPL и связанного законодательства.
- Члены Совета, за некоторыми установленными законом исключениями, не могут быть заняты на государственной службе или выполнять какую-либо работу в частном порядке, вести какую-либо профессиональную деятельность, в том числе на бездоговорной основе, и не могут являться акционерами или управляющими каких-либо хозяйственных обществ. Члены Совета обязаны реализовать акции или ценные бумаги, которые они приобрели до вступления в должность, путем их передачи лицам, отличным от кровных родственников вплоть до родственников третьей степени родства и некровных родственников вплоть до родственников второй степени родства, в течение тридцати дней с начала срока службы, кроме ценных бумаг, выпущенных Подсекретариатом Казначейства в целях внутренних займов. Члены Совета, не соблюдающие данные условия, считаются отказавшимися от своего членства.
- Члены Совета обязаны декларировать свое имущество в течение месяца с даты начала и окончания срока их службы и каждый год в течение срока службы.
- При исполнении своих обязанностей члены Совета и сотрудники Управления не могут раскрывать какую-либо конфиденциальную информацию или документы каким-либо юридическим лицам, за исключением тех, раскрытие информации которым предусмотрено законом, и не могут использовать такую информацию и документы в собственных интересах или в интересах третьих сторон. Данная обязанность по поддержанию конфиденциальности также сохраняется после окончания их службы.
- Члены Совета не могут участвовать в заседаниях и голосованиях, связанных с решениями в отношении их кровных родственников вплоть до родственников третьей степени родства и некровных родственников вплоть до родственников второй степени родства, а также приемных детей.

Положение о принципах, которые должны соблюдать члены Совета по государственным закупкам и сотрудники Управления государственных закупок было принято и опубликовано в Официальном бюллетене 21 января 2003 года в дополнение к мерам безопасности, предусмотренным Законом «О государственных закупках». Положение предусматривает, среди прочего, что члены Совета и сотрудники Управления государственных закупок:

- не могут действовать от имени физических или юридических лиц, которые ведут дела с Управлением государственных закупок, не могут занимать средства у таких физических или юридических лиц и их сотрудников и не могут использовать их в качестве личных поручителей;
- не могут принимать обязательства и давать какие-либо обещания относительно регуляторной или надзорной деятельности, имеющей отношение к их обязанностям;
- ни члены Совета или сотрудники Управления государственных закупок, ни их супруги и члены их

семей, которым они оказывают поддержку, не могут принимать подарки от лиц, которые ведут дела с Управлением государственных закупок;

- не могут использовать конфиденциальную информацию, которую они получают при исполнении своих обязанностей, в собственных интересах, не могут давать рекомендации или делать комментарии на основе такой информации;
- ни члены Совета или сотрудники Управления государственных закупок, ни их супруги и члены их семей, которым они оказывают поддержку, не могут приобретать товары и недвижимость у лиц, которые ведут дела с Управлением государственных закупок, или у их дочерних компаний, за исключением товаров и недвижимости, которые они продают в рамках своей обычной коммерческой деятельности; члены Совета и сотрудники Управления государственных закупок не могут получать какие-либо товары или услуги от вышеуказанных лиц по ценам ниже тех, которые объявляются широкой общественности, а также выступать в качестве посредников в получении указанных товаров и услуг по таким ценам;
- не могут покупать, продавать и иметь в собственности какие-либо акции или ценные бумаги, за исключением ценных бумаг, выпущенных Подсекретариатом Казначейства в целях осуществления заемных операций;
- обязаны вести регуляторную деятельность в соответствии с принципами прозрачности и открытости для общества, чтобы не создалось впечатление о том, что обращение к компании или группе компаний при составлении нормативно-правовых актов дает им какие-либо привилегии;
- не могут обращаться к третьим лицам с просьбами о посредничестве/ходатайстве в отношении возложения на них обязанностей, их назначения или продвижения в Управлении государственных закупок.

Источник: Управление государственных закупок, Турция.

Некоторые страны G20, такие как Франция и Канада (пример 11), ввели специальные кодексы деловой этики для государственных должностных лиц в дополнение к общим стандартам добросовестности в виде кодексов поведения или кодексов этики для государственных служащих в целом. Они также разработали руководства или руководящие принципы, чтобы помочь государственным служащим применять данные стандарты в своей ежедневной практике. Стандарты, соблюдение которых ожидается от государственных должностных

лиц по закупкам, в особенности конкретные ограничения и запреты, направлены на предотвращение ненадлежащего влияния личных интересов государственных служащих на исполнение ими своих государственных обязанностей. Наиболее часто возникают ситуации конфликта интересов, связанные с личными, семейными или коммерческими интересами или деятельностью, подарками и гостеприимством, раскрытием конфиденциальной информации и будущей занятостью.



Пример 11.

Кодекс деловой этики для государственных служащих по закупкам в Канаде

Правительство Канады ежегодно тратит миллиарды долларов на закупку товаров и услуг. Правительство обязано поддерживать доверие сообщества поставщиков и канадского общества к системе закупок посредством ведения закупок в соответствии с принципами подотчетности, этики и прозрачности.

В Кодексе деловой этики при проведении закупок четко изложены взаимные ожидания всех участников процесса закупок — государственных служащих и поставщиков — в целях обеспечения общего основополагающего понимания среди всех участников процесса закупок.

Кодекс отражает политику правительства Канады и составлен на базе принципов, изложенных в Законе «Об управлении финансами» и Законе «О федеральной подотчетности». Он объединяет в себе меры, принимаемые федеральным правительством в случае конфликта интересов и в целях борьбы с коррупцией, а также иные законодательные и политические требования, связанные именно с закупками. Действие Кодекса деловой этики при проведении закупок распространяется на все сделки, в отношении которых действует Политика заключения договоров Совета Казначейства. Целью создания данного Кодекса является обобщение существующего права и создание единого ориентира в отношении ключевых сфер ответственности и обязанностей как для государственных служащих, так и для поставщиков. Кроме того, в нем описываются претензии поставщиков и процедурные меры защиты.

Правительство ожидает, что все участники процесса закупок будут соблюдать положения данного Кодекса.

Источник: www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/cndt-cndct/contexte-context-eng.html

Действие стандартов добросовестности распространяется не только на государственных должностных лиц по закупкам, но и на частный сектор. Например, Соглашения о честном поведении, разработанные организацией Transparency International (TI)⁴ в 1990-х годах, обязывают государственных должностных лиц и компании придерживаться принципов этичного поведения. Три основные цели заключаются в том, чтобы дать возможность:

- компаниям воздерживаться от коррупционных действий путем предоставления им гарантии о том, что их конкуренты также воздерживаются от совершения таких действий и что государственные ведомства также ориентированы на предотвращение коррупции;
- правительствам снизить высокие затраты и эффект искажения, который коррупция оказывает на государственные закупки;

- гражданам легче контролировать процесс принятия государственных решений и деятельность своего правительства.

Соглашения о честном поведении адаптируются ко многим контекстам и применялись в различных регионах мира (пример 12). Они представляют собой гибкие инструменты, которые могут применяться по отношению к договорам о производстве строительных работ; договорам поставки товаров и услуг; программам приватизации государственных активов; государственным лицензиям или концессиям и правам на добычу (например, на разведку и добычу нефти и газа, разработку месторождений полезных ископаемых, рыбную ловлю, заготовку леса); или к службам, деятельность которых регулируется государством, таким как государственные предприятия с участием частного капитала, телекоммуникации, службы водоснабжения и

3 Источник: Transparency International, http://archive.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts

уборки мусора. Они применяются в нескольких странах-участницах G20 (таблица 1).

В дополнение к стандартам широкого действия, связанным с закупками, или соглашениям

Таблица 1.
Страны, официально применяющие Соглашения о честном поведении

Аргентина	Общественные слушания — организация «Подер сюададано»
Германия	Международный аэропорт Шенефельд, Берлин, проект стоимостью 2,4 миллиарда евро
Индия	Центральный комитет бдительности (CVC (Central Vigilance Commission — Центральный комитет бдительности)) издал Директиву 008/CRD/013, которая ссылается на реализацию Соглашений о честном поведении как на «стандартную операционную процедуру» при заключении договоров закупки каким-либо крупным государственным ведомством, и они являются важной частью Проекта национальной антикоррупционной стратегии (см. пример ниже).
Индонезия	Соглашение о честном поведении принято и применяется в отношении договоров, заключаемых местными органами государственной власти, примерно в 20 районах
Италия	Соглашение о честном поведении введено в действие в основном на муниципальном уровне: Городской совет Милана
Южная Корея	В корейской модели соглашения особое значение придается защите лиц, сообщающих о фактах нарушений, и созданию системы омбудсмана для ведения независимого внешнего мониторинга
Мексика	Организация «Транспаренсия мексикана» применила данные соглашения в рамках более 100 договоров на общую сумму около 30 миллиардов долларов США
Великобритания	Соглашения о честном поведении приняты и применяются, в особенности в оборонном секторе

Пример 12.
Соглашения о честном поведении в Индии

В недавнем прошлом CVC проявил похвальную инициативу в продвижении электронных решений и Соглашений о честном поведении. Соглашения о честном поведении в процессе закупок помогают правительствам, субъектам предпринимательской деятельности и обществу бороться с коррупцией в области государственного заказа посредством договоренности об отказе от коррупции между ведомством по закупкам и всеми участниками конкурсов на размещение государственного заказа. В Индии Соглашения о честном поведении являются особенно уместными в силу следующих причин:

- низкий рейтинг по Индексу восприятия коррупции;
- история скандалов и просрочек в секторе государственных закупок;
- существующие нормативно-правовые акты в области борьбы с коррупцией имеют ограниченный успех.

39 компаний государственного сектора применяют Соглашения о честном поведении в своем процессе закупок. Согласно документу, представленному организацией Transparency International India, 96% предприятий государственного сектора, соблюдающих требования Соглашений о честном поведении, считают, что Соглашения о честном поведении помогли им сделать процесс закупки более прозрачным, и 100% считают, что без IP (Integrity Pacts — Соглашения о честном поведении) процесс закупки не станет лучше.

Соглашения о честном поведении применяются в Индии в несколько секторах, таких как энергетика (газ, нефть, теплоэнергетика), телекоммуникации или строительство аэропортов. Кроме того, Индия разработала специальные Соглашения о честном поведении при осуществлении закупок для оборонного сек-

тора. В Процедурах закупки для оборонного сектора (DPP (Defence Procurement Procedures — Процедура закупки для оборонного сектора)) от 2006 года было впервые введено положение под названием «Соглашение о честном поведении на этапе до заключения договора» с целью устранить «все формы коррупции» в сделках, заключаемых оборонным сектором. DPP от 2006 года предусматривали назначение независимых наблюдателей (IMs (Independent Monitors — Независимые наблюдатели)), обязанных рассматривать любые случаи нарушения соглашений, о которых сообщает покупатель. Однако в DPP от 2006 года не оговаривалась конкретная роль и конкретные полномочия IMs. Поправка, внесенная в DPP в 2009 году, включала в себя пункты о конкретной роли и конкретных полномочиях IMs.

С этого момента IMs были уполномочены на рассмотрение жалоб, связанных с нарушением Соглашений о честном поведении, путем доступа к «соответствующим офисным документам в связи с жалобами, направляемыми им покупателями». Согласно Процедурам закупки для оборонного сектора от 2011 года Соглашения о честном поведении применимы к закупкам на сумму от 100 крор (около 16 миллионов* долларов), а в случае предприятий оборонного комплекса — на сумму от 20 крор (около 322 тысяч долларов США).

Источник: Проект национальной антикоррупционной стратегии <http://cvc.nic.in/NationalAntiCorruptionStrategydraft.pdf> и Оценка Соглашения о честном поведении (IP) в предприятиях государственного сектора, соблюдающих требования IP. Transparency International. http://www.transparencyindia.org/resource/survey_study/Assessment%20of%20Integrity%20Pact%20in%20IP%20compliant%20PSUs.pdf

* Скорее всего, в оригинале допущена ошибка: с учетом другой величины, приведенной в данном предложении (322 крор) можно сделать вывод о том, что в данном случае подразумевалась величина, равная 1,6 миллиона долларов США. — Прим. ред.

в отношении отдельных действий в процессе закупки, некоторые страны разработали стандарты для борьбы с определенными формами

мошенничества. Нечестное предложение цены является одним из видов такого мошенничества, как показано на примере Японии (пример 13).

Пример 13. Борьба с нечестным предложением цен в Японии

Борьба с нечестным предложением цен имеет высокий приоритет для Японской комиссии по справедливой торговле (JFTC (Japan Fair Trade Commission — Японская комиссия по справедливой торговле)). Соответственно, JFTC принимала упреждающие меры по борьбе с нечестным предложением цен путем наложения санкций на лиц, вступивших в сговор, в случае выявления факта нарушений подобного рода.

В целях предотвращения нечестного предложения цен в январе 2003 года вступил в силу закон «Об исключении нечестного предложения цен и предотвращении участия в нем». Согласно этому закону, руководители учреждений, осуществляющих закупки, обязаны принимать меры по устранению нечестного предложения цен по требованию JFTS.

В более общем смысле, в целях содействия конкуренции и предотвращения участия картелей в государственных закупках JFTS представила следующие рекомендации:

- при заключении договоров, в отношении которых допускается конкуренция, следует проводить открытые торги;
- имена (наименования) лиц, допущенных к торгам, следует объявлять после подачи заявок на участие в торгах;
- ориентировочную цену следует объявлять только после подачи заявок на участие в торгах.

В таблице 2 представлено общее количество возбужденных JFTC исков о нарушении антитрестовского законодательства и количество исков о нечестном предложении цен, суммы штрафов за нарушение антитрестовского законодательства в целом и штрафов за нечестное предложение цен, а также количество требований, направленных JFTC руководителям учреждений, осуществляющих закупки, в соответствии с Законом «Об исключении нечестного предложения цен и предотвращении участия в нем».

Таблица 2.
Статистические данные о результатах применения JFTC

Фискальный год	2008	2009	2010	2011	2012
Количество исков о нарушении антитрестовского законодательства,	17	26	12	22	20
из них количество исков о нечестном предложении цен при проведении государственных закупок	2	10	3	7	4
Сумма штрафов (в миллионах японских йен) за нарушение антитрестовского законодательства,	25,8	24,2	36,3	44,3	23,4
из них доля штрафов за нечестное предложение цен при проведении государственных закупок	0,6	3,0	1,9	1,7	1,8
Количество требований, направленных JFTC руководителям учреждений, осуществляющих закупки, в соответствии с Законом «Об исключении нечестного предложения цен и предотвращении участия в нем»	1	2	1	1	1

JFTC организует обучение для государственных должностных лиц по закупкам в ведомствах центрального правительства и в местных органах государственного управления и предоставляет им учебные материалы. В 2012 году JFTC 214 раз направляла тренеров в органы центрального государственного управления, в местные органы государственного управления и на определенные предприятия и провела 21 курс обучения по всей Японии (таблица 3).

Таблица 3.
Статистика в сфере обучения, организованного JFTC для государственных служащих в Японии

Фискальный год	2010	2011	2012
Количество тренеров	142	158	214
Количество учебных курсов	23	20	21
Общее количество лиц, посетивших учебные курсы	12 495	12 682	18 620

Источник: Японская комиссия по справедливой торговле

Обучение государственных служащих, ответственных за закупки, добросовестному профессиональному поведению

Обучение государственных служащих, в особенности ответственных за закупки, этике и добросовестному профессиональному поведению может

повысить уровень их осведомленности, расширить знания и развить ответственный подход — критически важные элементы культуры добросовестности в государственных организациях. Согласно требованиям Конвенции ООН по борьбе с коррупцией (UNCAC (UN Convention against Corruption — Конвенция ООН по борьбе с коррупцией)), страны, являющиеся ее участниками, должны внедрять,

поддерживать и укреплять системы, «которые способствуют продвижению программ образования и обучения, помогающие им [государственным служащим] выполнять требования в отношении правильного, честного и надлежащего исполнения государственных функций и предоставляющие им возможность получить специализированное и надлежащее обучение в целях повышения уровня осведомленности о рисках коррупции, характерных

для исполняемых ими обязанностей». Обучение добросовестности, этике и противодействию коррупции проводится во многих странах мира в целях предотвращения коррупции и ненадлежащего управления государственными средствами. В таких странах, как Германия и Франция, организовано специальное обучение в области добросовестного профессионального поведения для государственных служащих по закупкам (примеры 14 и 15).

Пример 14. **Обучение в области добросовестного профессионального поведения в Германии**

Федеральное агентство по закупкам — это государственное ведомство, которое руководит закупками для 26 различных федеральных органов власти, организаций и исследовательских институтов, входящих в зону ответственности Федерального министерства внутренних дел. Это второе по величине федеральное ведомство по закупкам после Федерального бюро по оборонным технологиям и закупкам.

Федеральное агентство по закупкам приняло ряд мер, направленных на поощрение добросовестности своих сотрудников, включая поддержку и консультации должностного лица по предотвращению коррупции, организацию семинаров и обучения по вопросам коррупции и ротацию сотрудников.

Начиная с 2001 года, новые сотрудники в обязательном порядке участвуют в семинарах, посвященных предотвращению коррупции. С помощью прокурора районной прокуратуры они узнают о рисках вовлечения в процесс дачи и получения взяток и возможных стратегиях взяточдателей. Также в рамках обучения рассматривается, каким образом необходимо действовать при возникновении таких ситуаций: например, участникам семинаров, рекомендуется сообщать о таких ситуациях («давать сигнал»). В рамках семинаров подчеркивается центральная роль сотрудников, этическое поведение которых является неотъемлемым элементом борьбы с коррупцией. В 2005 году целевая аудитория семинаров была увеличена: стало проводиться не только вводное обучение для новых сотрудников, но и последующее обучение для всего персонала. Было проведено около десяти семинаров, которые посетили около 190 человек, предоставивших положительные отзывы об обучении с точки зрения его содержания и полезности. Участие «контактного лица Агентства по вопросам предотвращения коррупции» и руководителя Департамента центральных служб в семинарах продемонстрировало участникам, что предотвращение коррупции является одним из приоритетов для Агентства.

Другим ключевым мероприятием по борьбе с коррупцией стала ротация персонала после пяти-восьми лет службы в целях предотвращения слишком продолжительного взаимодействия сотрудников с поставщиками, а также в целях повышения мотивации и интереса к работе. Однако ротация сотрудников в Агентстве до сих пор связана с трудностями. С учетом высокого уровня специализации многие должностные лица не могут сменить организационное подразделение, так как их знания необходимы для его работы.

Источник: Федеральное министерство юстиции, Германия

Пример 15.

Специализированное обучение в области государственных закупок во Франции

Центральная служба по предотвращению коррупции — межведомственная организация, прикрепленная к Министерству юстиции Франции, разработала учебный материал для государственных служащих по закупкам для оказания им помощи в выявлении нарушений и фактов коррупции в секторе закупок. Ниже представлен взятый из данного учебного материала пример, представляющий собой анализ конкретного прецедента и иллюстрирующий те проблемы, с которыми различные участники процесса закупок сталкиваются на разных его этапах. Также пример подчеркивает сложность сбора доказательств фактов нарушения и коррупции.

Рассматриваемый вопрос

После открытого приглашения к участию в тендере один из числа участников, не победивших в тендере, обратился к мэру коммуны с жалобой, в которой он обвинил тендерную комиссию в нарушениях на том основании, что предложенная им цена была ниже цены, предложенной победителем тендера. Каким образом мэру следует решить данную проблему?

Первый этап: проверка соблюдения процедур осуществления государственных закупок

Фирма, подавшая жалобу, хорошо известна и не считается «склонной к сутяжничеству». Поэтому мэр рассматривает жалобу и обращается к внутренней аудиторской службе с требованием о проверке условий принятия решения о заключении договора, в частности, соответствия процедуры регламенту (участник тендера, предлагающий самую низкую цену, необязательно становится победителем) и уведомлением, опубликованным в официальном бюллетене. Из отчета, подготовленного тендерной комиссией, мэр узнает, что, несмотря на соответствие процедуры регламенту, цена, предложенная рассматриваемой фирмой, была пересмотрена в сторону повышения технической службой, ответственной за сравнение предложений. Очевидно, фирма не учла некоторые статьи расходов, которые затем были добавлены к первоначально предложенной ей цене.

Второй этап: сообщение результатов проигравшему участнику тендера

Мэр сообщает проигравшему участнику тендера о том, по какой именно причине его предложение не победило в тендере. Однако в ответ он получает письмо, в котором сообщается о том, что фирме никто не сообщал об изменении представленного ей предложения, которое в действительности являлось неоправданным, так как те расходы, которые якобы не были учтены, на самом деле были включены в предложение в составе другой статьи.

Третий этап: подозрения

Внутренняя аудиторская служба подтверждает заявление проигравшего участника тендера и указывает на то, что содержащиеся в отчете сведения не позволяют выявить какие-либо основания для изменений, внесенных технической службой. Также аудиторская служба указывает на то, что любому служащему, обладающему даже самым незначительным опытом, сложно было бы не заметить, что упомянутые расходы учтены в другой статье. Затем мэр требует, что внутренняя аудиторская служба установила, часто ли техническая служба вносит подобные изменения, обрабатывала ли она ранее предложения, поступавшие от компании-победителя тендера, и часто ли с данной компанией заключались договоры. Также мэр просит внутреннюю аудиторскую службу проверить биографические данные соответствующих должностных лиц. Обладают ли они опытом? Проходили ли они обучение? Имеются ли у них связи с компанией-победителем тендера?

Могли ли они взаимодействовать с ними на ранее занимаемых должностях? Чем занимаются их жены и дети? Анализ личных дел соответствующих должностных лиц и долей участия в компании, с которой по результатам тендера был заключен договор, не дал каких-либо исчерпывающих результатов: имеющиеся связи должностных лиц и членов их семей с компанией-победителем тендера являются косвенными.

Четвертый этап: передача дела в Министерство юстиции

Имея подозрения, но не имея доказательств, мэр передает информацию для начала расследования. Следователи теперь должны доказать, что было совершено уголовное преступление (фаворитизм, коррупция, ненадлежащее преимущество и т. д.), и будут осуществлять свои полномочия по проверке банковских счетов, проведению слушаний, наблюдению и т. д. Из сферы действия регламентов, регулирующих государственные закупки, дело переходит в сферу действия уголовного права.

Заключение

В отсутствие возможности собрать какие-либо доказательства и полномочий на проведение всестороннего расследования или допроса задействованных в данной ситуации лиц мэр принимает единственное решение, которое он вправе принять, — решение о внутренней реорганизации и изменении должностных обязанностей двух сотрудников, имеющих отношение к данному делу. Однако он обязан проявлять осторожность, озвучивая причины для принятия данного решения, чтобы предотвратить публичное осуждение невиновных лиц или самого себя либо обвинения в клевете, пока не будет завершено расследование по уголовному делу.

Мэр также принимает решение о том, что впредь отчет, который техническая служба представляет тендерной комиссии, должен содержать более полное объяснение проведенных ей расчетов и каких-либо изменений, вносимых ей в тендерные предложения, и что участников тендеров необходимо систематически информировать об изменениях.

Источник: ОЭСР (2007 год), *Добросовестность в государственных закупках: надлежащая практика от А до Я*, «Оу-И-Эс-Ди паблишинг», г. Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>



Механизмы внутреннего и внешнего контроля

Эффективные механизмы внутреннего контроля имеют критическое значение для обеспечения достижения целей. Механизмы внутреннего контроля в секторе закупок, включая механизмы финансового контроля, внутренний аудит и механизмы контроля со стороны руководства, помогают осуществлять мониторинг работы си-

стемы закупок, обеспечивать соблюдение законов и регламентов и представление достоверной отчетности. Внутренний контроль позволяет определить, являются ли цепочки ответственности четкими и надлежащим ли образом реализуются предоставленные полномочия различных уровней по одобрению расходов и визированию, а также по одобрению ключевых этапов закупки (пример 16).

Пример 16.

Электронный документооборот: обработка и отслеживание информации о государственных закупках в Германии

Федеральное агентство по закупкам в составе Министерства внутренних дел внедрило систему электронного документооборота, которая помогает централизовать всю информацию, связанную с системой закупок, и фиксировать данные о различных этапах процедуры закупки. Все файлы хранятся в системе управления документацией. Федеральное агентство по закупкам хранит учетные документы в целях поддержания прозрачности и сохранения аудиторского следа решений о закупках. В случае возникновения каких-либо подозрений контактное лицо по предотвращению коррупции также может получить доступ к документам для проверки. Государственное должностное лицо, с которым связаны данные подозрения, не имеет возможности обнаружить факт такого доступа. Департамент по управлению качеством выполняет проверку документов в системе в произвольном порядке, в то время как специалисты по внутреннему аудиту проводят проверку сделок, заключенных в предшествующем году. Такие проверки проводятся не только в целях предотвращения коррупции, но и в целях обеспечения законных и экономически выгодных государственных закупок.

Источник: Федеральное министерство юстиции, Германия

Во многих странах G20 представление жалоб на административном уровне может оказаться полезным, так как позволяет быстро и без особых затрат урегулировать споры, в особенности в тех случаях, когда нарушения объясняются небрежностью ведомств, заключающих договоры. Если же,

наоборот, нарушения отсутствовали, ведомству дается возможность объяснить это лицу, подавшему жалобу, и аргументировать свою позицию. Например, данная практика применяется в Саудовской Аравии (пример 17).

Пример 17.

Комитет советников по урегулированию жалоб в Саудовской Аравии

В 2006 году Саудовская Аравия приняла новый Закон «О закупках» и Правила его реализации для повышения эффективности и прозрачности национальной системы закупок в целях обеспечения эффективного расходования средств и увеличения уровня подотчетности. Одним из средств увеличения контроля и уровня подотчетности являются усовершенствованные механизмы подачи и обработки жалоб. Для ускорения процесса урегулирования жалоб Министр финансов создает Комитет советников, в состав которого входят по меньшей мере три представителя Министерства и сотрудники других соответствующих органов государственного управления. Комитет возглавляет юрисконсульт; в его состав также входит технический специалист. Состав Комитета меняется каждые три года, и членство в нем может быть продлено только один раз.

Комитет рассматривает требования о возмещении, предъявляемые подрядчиками и поставщиками, а также сообщения об обмане, мошенничестве и манипулировании. Также Комитет рассматривает подаваемые Министру финансов требования органов государственного управления об отстранении от государственных заказов тех подрядчиков, которые выполняли проекты некачественно или с нарушениями условий и спецификаций проекта, на период не более пяти лет.

Процедура, осуществляемая Комитетом, может проводиться лично или в письменной форме. Комитет советников может прибегать к помощи технических специалистов и выносит свое решение в присутствии всех его членов единогласно или большинством голосов. Особое мнение, при наличии такового, и аргументы каждой из сторон вносятся в протокол заседания Комитета.

Источник: Закон «О государственных тендерах и закупках» и Национальная комиссия Королевства Саудовской Аравии по борьбе с коррупцией

Централизованный внутренний контроль, как, например, в Бразилии (пример 18), играет решающую роль в обеспечении единообразного

применения правил и стандартов закупки во всем государственном секторе.

Пример 18.

Обсерватория государственных расходов в Бразилии

В 2008 году Канцелярия Генерального контролера Союза ввела в действие Обсерваторию государственных расходов (*Observatório da Despesa Pública*) в качестве основы для постоянного выявления правонарушений и коррупции и вынесения соответствующего наказания. В Обсерватории данные о расходах на закупки подвергаются перекрестной сверке с другими государственными базами данных, что служит средством выявления нетипичных ситуаций, которые, хотя и не являются *априори* свидетельством нарушений, требуют дальнейшей проверки. На основе опыта, полученного в течение последних лет, ежедневно выполняется ряд действий по перекрестной сверке данных о закупке с другими данными, имеющимися у правительства. В результате выполнения данных действий выставляются «оранжевые» или «красные» флажки, в отношении которых сотрудники Канцелярии Генерального контролера Союза проводят контрольные мероприятия или расследования. Во многих случаях контрольные мероприятия проводятся совместно со специальными консультантами по внутреннему контролю и подразделениями по внутреннему аудиту в составе государственных организаций. Примеры таких «следов», связанных с договорами закупки и административными договорами, включают в себя возможный конфликт интересов, ненадлежащее применение исключений и отказов (от применения каких-либо условий и положений) и внесение существенных изменений в договоры. Некоторое количество «следов» также связано с подо-

зрительными схемами ротации конкурсных предложений и делением рынка конкурентами по секторам, географическим районам или времени, что может свидетельствовать о том, что действия участников тендера основаны на сговоре. И, наконец, существуют «следы» использования платежных карт федерального правительства и административных соглашений (*convenios*). В 2013 году на основе сгенерированных компьютерной системой аудиторских следов было получено 60 000 предупреждений, которые использовались Канцелярией Генерального контролера Союза для выявления возможных нарушений в секторе закупок, например:

1. деловые отношения между поставщиками, участвующими в одной и той же процедуре закупки;
2. личные отношения между поставщиками и государственными должностными лицами, участвующими в процедурах закупки;
3. дробление договоров в целях применения исключений из конкурентной модели закупок;
4. применение отказа от конкурса в случаях, когда существует более одного «эксклюзивного» поставщика;
5. несоблюдение поставщиками сроков подачи документов для участия в тендерах;
6. заявка на участие в тендере получена до публикации уведомления о закупке;
7. регистрация заявок на участие в тендерах в нерабочие дни;
8. возможность конкуренции в случаях, являющихся исключениями;
9. указание одного и того же юридического адреса в заявках на участие в тендерах, поданных разными поставщиками, или в реквизитах разных компаний;
10. участие вновь учрежденных компаний-поставщиков в процедурах закупки;
11. сумма договора превышает установленную законом предельную величину для применяемой модели закупок;
12. внесение в договор изменений сверх установленных разрешенных пределов в нарушение условий проведения конкретного тендера;
13. внесение поправок в договор в месяце его заключения в нарушение условий проведения конкретного тендера;
14. обязательства оформлены до даты представления первоначального предложения в системе регистрации обязательств;
15. доказательство ротации участников тендеров в процедурах закупки;
16. процедуры проведения тендерных торгов с участием поставщиков, внесенных в Информационный реестр непогашенных кредитов федерального государственного сектора (*Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal*);
17. проведение торгов на понижение в отношении инжиниринговых услуг;
18. связь микропредприятий и малых предприятий с другими предприятиями;
19. представители микропредприятий и малых предприятий являются акционерами других микропредприятий и малых предприятий;
20. микропредприятия и малые предприятия с прибылью более 0,24 миллиона и 2,4 миллиона бразильских реалов соответственно.

Источник: ОЭСР (2012 год), *Анализ соблюдения принципов добросовестности в Бразилии, проведенный ОЭСР: управление рисками в целях оптимизации государственной службы*, Обзоры государственного управления ОЭСР, «Оу-И-Эс-Ди паблишинг», <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>

Все больше признается необходимость регулярной оценки рисков для определения их характера и масштабов, например, чтобы можно было отличить простую ошибку при выполнении административной задачи от намеренного нарушения соответствующих законов и связанных политик. В целях

предотвращения и выявления нарушений и отступлений в процессах закупки, Бразилия, Франция и Южная Корея выявляют все больше факторов риска и слабых мест процесса государственных закупок с точки зрения добросовестности.

Прямой общественный контроль

Прямая подотчетность обществу и другим стейкхолдерам (заинтересованным сторонам) является фундаментальным средством повышения уровня прозрачности и добросовестности в принятии решений. В прошлом некоторые страны-участницы G20, такие как Аргентина, Индонезия и Мексика, вовлекали всех заинтересованных, включая организации частного сектора, конечных потребителей,

гражданское общество, средства массовой информации и общество в целом, в процесс закупки. Не так давно некоторые страны ввели прямой общественный контроль через привлечение граждан на самых важных этапах процесса закупки. Мексика является одной из первых стран-участниц G20, получившей опыт применения прямого общественного контроля посредством привлечения общественных наблюдателей к процессу закупок (пример 19).

Пример 19. Общественные наблюдатели в Мексике

Начиная с 2009 года, общественные наблюдатели обязаны участвовать во всех этапах проведения процедур государственных тендеров на суммы, превышающие установленные предельные величины, в целях содействия общественному контролю. В 2014 году они равнялись 336 миллионам мексиканских песо (около 25 миллионов долларов США) для товаров и услуг и 672 миллионам мексиканских песо (около 50 миллионов долларов США) для общественных работ.

В качестве общественных наблюдателей выступают негосударственные организации и физические лица, отобранные Министерством государственной службы (SFP (Secretaría de la Función Pública — Министерство государственной службы)) в ходе проведения государственного тендера. SFP ведет реестр одобренных общественных наблюдателей и оценивает их работу; неудовлетворительная работа общественных наблюдателей потенциально приводит к их исключению из реестра. Если федеральной организации требуется привлечь общественного наблюдателя, она сообщает об этом в SFP, которое назначает одного из наблюдателей, включенных в реестр.

По состоянию на январь 2014 года SFP зарегистрировало 39 общественных наблюдателей для проектов государственных закупок: пять организаций гражданского общества и 34 физических лица. Количество общественных наблюдателей увеличилось с 5 в 2005 году до 40 в 2014 году.

SFP отмечает, что «мониторинг наиболее важных процессов закупки, осуществляемых федеральным правительством, через общественных наблюдателей привел к оптимизации процедур закупки за счет их вклада и опыта до такой степени, что они стали стратегическим элементом обеспечения прозрачности системы закупок и доверия к ней». Исследование, проведенное ОЭСР и Институтом Всемирного банка в 2006 году, указывает на то, что участие общественных наблюдателей в процессах закупки Федеральной комиссии по электричеству (*Comisión Federal de Electricidad*) позволило сэкономить около 26 миллионов долларов США в 2006 году и привело к увеличению количества участников тендеров на 50%.

Источник: ОЭСР (2013 год), *Обзор государственных закупок мексиканского Института социального обеспечения: повышение уровня эффективности и добросовестности в целях улучшения качества здравоохранения*, Обзоры государственного управления ОЭСР, «Оу-И-Эс-Ди паблишинг»: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197480-en>

Механизмы обжалования

Эффективные средства защиты прав для оспаривания решений о закупках имеют существенное значение для укрепления уверенности участников тендеров в добросовестности и честности системы закупок. Ключевыми аспектами эффективной системы защиты прав являются своевременный доступ, независимый анализ, эффективное и своевременное урегулирование жалоб и адекватные средства правовой защиты.

Предоставление средств правовой защиты до подписания оспариваемого договора необходимо,

чтобы обеспечить сохранение у ущемленного в правах участника конкурса на заключение договора возможности победы в нем. В нескольких странах введен обязательный период сохранения статуса-кво между моментом принятия решения о заключении договора и началом его действия, чтобы дать возможность участнику конкурса, ущемленному в правах, осуществить правовые действия в целях обеспечения возможности восстановления в правах на участие в процедуре закупки. Реформы законов о государственных закупках в странах ЕС проводились в соответствии с Директивой 2007/66/ЕС «О средствах правовой защиты» (пример 20).

Пример 20.

Директивы Европейского союза о средствах правовой защиты

Средства правовой защиты представляют собой правовые действия, доступные субъектам экономической деятельности, которые участвуют в процедурах принятия решений о заключении договоров, и позволяющие им требовать приведение в исполнение правил государственных закупок и защиты своих прав в соответствии с такими правилами в случаях, когда ведомства, заключающие договоры, умышленно или неумышленно не исполняют закон. Законодательная основа средств правовой защиты представлена в следующих директивах о средствах правовой защиты:

- Директива 89/665/ЕЕС, которая регламентирует средства правовой защиты, доступные субъектам экономической деятельности при проведении процедур принятия решений о заключении договоров о выполнении государственного заказа.
- Директива 92/13/ЕЕС, которая регламентирует средства правовой защиты, доступные субъектам экономической деятельности при проведении процедур принятия решений о заключении договоров о коммунальных услугах.

Директивы направлены на то, чтобы обеспечить возможность оспаривания и устранения нарушений, допущенных при проведении процедур принятия решений о заключении договоров по мере их возникновения и таким образом повысить уровень законности и прозрачности процедур, укрепить доверие среди компаний и способствовать открытию локальных рынков договоров о выполнении государственного заказа для конкуренции в масштабе всей Европы. Директивы о средствах правовой защиты **приводят в соответствие национальные системы контроля**, так как вводят некоторые **общие стандарты**, направленные на обеспечение доступности быстрых и эффективных средств защиты прав во всех странах ЕС в случаях, когда, по мнению участников тендеров, решения о заключении договоров принимаются нечестным путем. Изменения в обе Директивы внесла Директива 2007/66/ЕС, которая обладала двумя основными особенностями:

- **«период сохранения статус-кво»** — государственным органам, заключающим договор, необходимо выждать не менее 10 дней с момента принятия решения и сообщения о том, кто получил государственный заказ, до того момента, когда договор действительно может быть подписан. Этот период дает участникам тендеров время на изучение решения и принятие решения о том, следует ли начинать процедуру проверки. Если они начинают процедуру проверки в течение «периода сохранения статус-кво», процесс закупки «автоматически приостанавливается» до тех пор, пока орган, осуществляющий проверку, не вынесет свое решение. Если данные правила не соблюдаются, при определенных условиях национальные контрольные органы обязаны лишить подписанный договор юридической силы;

- **более строгие правила в отношении незаконных прямых решений о заключении** договоров о выполнении государственного заказа — национальные суды могут лишить договор юридической силы, если решение о его заключении было принято незаконно, без соблюдения принципа прозрачности и предварительных конкурсных торгов, если это прямо не разрешено директивами.

Источник: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/infringements/remedies/index_en.html ;
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:335:0031:0046:EN:PDF>

Опыт стран-участниц G20 показал, насколько важна эффективность процесса урегулирования жалоб для экономии времени, которое тратится на

судебные тяжбы, например, в Канаде, Германии и Японии (пример 21).

Пример 21. **Система проверки государственных закупок в Японии**

Целью создания японской системы подачи и обработки жалоб, связанных с государственными закупками товаров и услуг (включая строительные услуги), является обеспечение большей прозрачности, справедливости и конкуренции в системе государственных закупок в соответствии с принципом отсутствия дискриминации зарубежных и национальных источников.

Совет по проверке государственных закупок (далее — Совет), состоящий из 7 членов комитетов и 16 специальных членов, получает и рассматривает жалобы. Бюро по проверке государственных закупок (OGPR (Office of Government Procurement Review — Бюро по проверке государственных закупок)) также уведомляется о процедурах проверки. Бюро возглавляет Главный секретарь Кабинета министров, в состав Бюро входят административные вице-министры или директора всех министерств и ведомств.

Физические лица или организации, желающие подать жалобу, вправе подать ее в Совет в течение 10 (десяти) дней после того, как им становится известно об основании для жалобы. Совет изучает полученные жалобы в течение 7 (семи) рабочих дней с момента подачи и определяет, будут ли они приняты на рассмотрение. Если жалоба принимается на рассмотрение, Совет незамедлительно уведомляет об этом лицо, подавшее ее, OGPR и ведомство, осуществлявшее закупку, в письменной форме и публично объявляет о своем решении в Официальном бюллетене через интернет (<http://www5.cao.go.jp/access/english/koiji-e.html>) и с помощью иных средств, привлекая таким образом участников, для которых такая жалоба представляет интерес. Ведомство, которое осуществляет закупку, обязано представить отчет в Совет; если лицо, подавшее жалобу, или участники не согласны с отчетом, они вправе представить в Совет свои заявления или запросить проведение проверки Советом, которую он предпринимает следующим шагом. И, наконец, в случае проведения стандартной проверки, в течение 90 (девяноста) дней Совет составляет отчет о ее результатах. Данный срок может быть сокращен по желанию лица, подавшего жалобу, или ведомства, осуществляющего закупку. Данный срок также может варьироваться в зависимости от типа закупки, о которой идет речь в жалобе. Если Совет приходит к заключению о том, что при проведении закупки какое-либо положение Соглашения о государственных закупках или иные действующие нормы не были соблюдены, в дополнение к отчету он представляет свои рекомендации. Ведомство, осуществляющее закупку, как правило, обязано выполнять рекомендации Совета.

С момента учреждения в 1995 года в Совет было подано двенадцать жалоб, в то время как все прочие запросы были разрешены путем консультаций.

Источник: Министр иностранных дел, Япония

Другой пример, ставший результатом опыта некоторых стран G20, заключается в применении альтернативных механизмов урегулирования споров. Они позволяют не прибегать к судопроизводству. Омбудсмены/медиаторы вправе проводить расследования в отношении деятельности по закупкам и решать спорные вопросы с помощью согласительных процедур, например, в Австралии и

Бразилии. В Канаде должность Омбудсмана по закупкам была введена в целях содействия реализации принципов справедливости, открытости и прозрачности в закупках федерального правительства путем рассмотрения жалоб и предоставления возможности альтернативного разрешения споров, как описано ниже (пример 22).

Пример 22. **Омбудсмен по закупкам в Канаде**

Должность Омбудсмана по закупкам была введена в 2008 году в целях повышения эффективности и прозрачности деловых практик, связанных с закупками. Данный шаг был частью серии реформ, направленных на реализацию Федерального плана действий по вопросам ответственности в целях усиления подотчетности и повышения уровня прозрачности операций федерального правительства и надзора за ними.

Цели

Общая цель Канцелярии Омбудсмана по закупкам заключается в повышении уровня справедливости, открытости и прозрачности в закупках федерального правительства. Ее полномочия и роль заключаются в следующем:

1. рассмотрение практик министерств по приобретению материалов и услуг в целях их оценки с точки зрения справедливости, открытости и прозрачности и предоставление надлежащих рекомендаций соответствующему министерству;
2. рассмотрение жалоб, связанных с принятием решений о заключении договоров на покупку товаров на сумму до 25 000 канадских долларов и услуг на сумму до 100 000 канадских долларов в случаях, когда критерии внутреннего канадского Соглашения о внутренней торговле применялись бы, если бы не пороговые величины в долларах;
3. рассмотрение жалоб относительно администрирования договоров о приобретении материалов или услуг министерством или ведомством вне зависимости от суммы договоров в долларах;
4. обеспечение проведения альтернативной процедуры урегулирования споров, если все стороны договора согласны в ней участвовать.

Процесс реализации

Должность Омбудсмана по закупкам была создана в результате внесения поправки в Закон «О Министерстве общественных работ и правительственных услуг», который определил полномочия и сферу деятельности Омбудсмана. Связанный Регламент работы Омбудсмана по закупкам, в котором конкретно излагается, каким образом Омбудсмен обязан реализовывать свои полномочия, был разработан в ходе консультаций и предварительно опубликован в издании «Канада газетт», часть I, в декабре 2007 года. Комментарии от отраслевых ассоциаций, правительственных министерств и лица, назначенного на должность Омбудсмана, но еще не вступившего в нее, были получены и учтены перед утверждением (Регламента), и в мае 2008 года Канцелярия уже функционировала в рабочем режиме. Омбудсмен подчиняется напрямую Министру общественных работ и правительственных услуг Канады (PWGSC — Public Works and Government Services Canada — Общественные работы и правительственные услуги), который обязан представлять годовой отчет в Парламент. Хотя Канцелярия Омбудсмана по закупкам представляет собой независимую организацию, учрежденную на федеральном уровне и входящую в структуру министерства PWGSC, она обладает полномочиями в масштабе всего правительства и ведет свою деятельность «горизонтально» — в министерствах и ведомствах, включая PWGSC.

Эффект и мониторинг

В период с мая 2008 года по март 2011 года Канцелярия Омбудсмана по закупкам обработала более 1 200 запросов и жалоб и провела 6 расследований по вопросам принятия решений о заключении договоров; обработала 21 запрос о проведении альтернативной процедуры урегулирования споров по договорам и провела 12 обзоров практик закупки с участием 26 различных государственных министерств и ведомств.

Официальная оценка выявила следующие результаты:

1. Канцелярия Омбудсмана по закупкам рассматривается как нейтральный и независимый орган, с которым заинтересованные круги желают работать в духе взаимного сотрудничества, чтобы добиться улучшений.
2. Коллегиальный подход к спорам по вопросам закупки был воспринят очень хорошо.
3. Стороны, участвующие в спорах по договорам, указали, что по достоинству ценят уважительную атмосферу, которую создает Канцелярия Омбудсмана по закупкам, а также то, каким образом это повлияло на их способность справляться с неблагоприятными ситуациями и двигаться дальше.

Источник: ОЭСР (2013 год), *Реализация принципов добросовестности в секторе государственных закупок, разработанных ОЭСР: прогресс, достигнутый с 2008 года*, Обзоры государственного управления ОЭСР, «Оу-И-Эс-Ди паблишинг». <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>

Дополнительные меры предосторожности для крупных массовых мероприятий

Проведение крупных мероприятий обычно требует закупки широкого ассортимента товаров, общественных работ и услуг в очень большом объеме и в течение ограниченного периода времени, что увеличивает риски мошенничества, коррупции и ненадлежащего управления государственными средствами. Поэтому требуется лучшее понимание рисков, связанных с крупными мероприятиями, а также соответствующие правила и процедуры, направленные на минимизацию таких рисков.

Согласно UNODC, «крупные массовые мероприятия подразумевают сложные логистические схемы, годы планирования и могут охватывать несколько государств. Примерами таких

мероприятий являются Чемпионат мира ФИФА, Олимпийские игры, Кубок Райдера по гольфу, велогонка Тур-де-Франс, а также международные политические мероприятия, например, саммиты стран Большой двадцатки [...] Учитывая связанные с проведением крупных массовых мероприятий огромные суммы денег — как затраты на их организацию, так и доходы от их проведения — любое нарушение может иметь огромные политические, финансовые и экономические последствия для различных ведомств, спонсоров и стран. Однако исключительный характер таких мероприятий повышает вероятность того, что регламенты и процедуры могут не соблюдаться или игнорироваться. Данные проблемы усугубляются недостатком времени для реализации крупномасштабных инфраструктурных проектов, что обычно приводит к недостаточному надзору за распределением государственных средств и его недостаточной прозрачности»⁵ (примеры 23–25).

5 <http://www.unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2013/uniscp728.html>

Пример 23.

Стратегия UNODC по принятию мер предосторожности против коррупции при осуществлении закупок для крупных массовых мероприятий

Передача информации потенциальным подрядчикам и поставщикам

Все коммуникации с потенциальными подрядчиками и поставщиками должны осуществляться по принципу справедливости, чтобы не дать какому-либо из них ненадлежащее преимущество и избежать создания впечатления о его предоставлении. Все коммуникации должны полностью документироваться и храниться для будущих справок.

В целях предотвращения нарушения процедур отбора и повышения уровня доверия к процессу отбора все стороны обязаны соблюдать конфиденциальность, особенно при проведении переговоров. Упреждающие меры необходимо принимать для поддержки сотрудников, которые обладают дискреционными полномочиями по принятию решений от имени представляемых ими организаций, и надзора за ними.

Предквалификационный и предварительный отбор подрядчиков

Дефицит времени и прогнозируемые призывы к обеспечению эффективности и скорости никоим образом не должны ослаблять существующие процедуры, которые предусматривают надлежащее документирование решений о закупках и позволяют проводить их последующую проверку с точки зрения применения соответствующих правил и критериев.

Ведомство, ответственное за проведение крупного мероприятия, должно иметь четко определенные, справедливые и прозрачные процедуры предквалификационного или предварительного отбора потенциальных поставщиков и подрядчиков. Такие процедуры должны быть разработаны таким образом, чтобы обеспечивать уверенность в том, что потенциальные поставщики и подрядчики соответствуют определенным этическим стандартам, являются платежеспособными и обладают соответствующими полномочиями, чтобы выполнять то, что они предлагают. Процедуры должны поддерживать возможность отстранения потенциальных поставщиков и подрядчиков от процесса закупки в случаях, когда существуют доказательства конфликта интересов, коррумпированного или неэтичного поведения с их стороны.

Посредством процедур предварительного отбора должна проверяться квалификация потенциальных подрядчиков или поставщиков, включая профессиональную и техническую квалификацию, деловые качества, финансовые ресурсы и правоспособность для заключения договоров закупки. Они должны соответствовать этическим стандартам и не могут являться несостоятельными или банкротами. Они не должны являться субъектами судебных разбирательств по делам о банкротстве, нарушении этических стандартов или совершении коррупционных действий.

Должна существовать справедливая и прозрачная система, поддерживающая возможность отстранения определенных потенциальных поставщиков или подрядчиков от процесса закупок, если имеются доказательства того, что они подкупили или пытались подкупить какое-либо лицо, чтобы каким-либо образом повлиять на процесс закупки, если они находятся в ситуации конфликта интересов, если они обладают нечестным конкурентным преимуществом.

Оценка предложений и критерии

Критерии, связанные с осуществлением закупок, должны устанавливаться заранее, являться справедливыми и общедоступными. Процедуру оценки следует сделать открытой, а процесс оценки должен быть прозрачным. Добросовестность процесса оценки должна защищаться на каждом его этапе. Следует разработать правила и процедуры, которые подразумевают применение прозрачных, приводимых в действие рынком подходов к проведению тендеров и оценке тендерных предложений.

Любое отклонение от установленных процедур также должно соответствовать высочайшим стандартам честности и добросовестности и должно быть надлежащим образом обосновано, задокументировано и зафиксировано. Если считается, что необходимо пересмотреть и адаптировать существующие правила и процессы, или если следует разрешить какие-либо отклонения от них, то изменения следует утверждать, руководствуясь принципами прозрачности и подотчетности обществу.

Оспаривание процедуры закупок

Важно, чтобы у ведомства имелась надлежащая процедура, посредством которой потенциальные подрядчики и поставщики, которые участвовали в процедуре закупок, могли бы оспорить данную процедуру, обратить внимание на возможное несоблюдение действующих законов, практик и процедур или обратиться с ходатайством о пересмотре принятого решения о закупке.

Источник: Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией: стратегия по принятию мер предосторожности против коррупции при проведении крупных массовых мероприятий.
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_Ebook.pdf

Пример 24.

Инициативы по принятию мер предосторожности против коррупции при осуществлении закупок для Олимпийских и Паралимпийских игр в Лондоне (Великобритания) и Пекине (Китай)

Олимпийские и Паралимпийские игры 2012 года, Лондон, Великобритания

Для проведения Олимпийских и Паралимпийских игр в 2012 году в Великобритании был сформирован Комитет по подготовке к проведению Олимпиады (ODA (Olympic Delivery Authority — Комитет по подготовке к проведению Олимпиады)), который занимался строительством объектов и инфраструктуры и закупкой услуг, требуемых для проведения Игр. Как вневедомственный государственный орган в составе Министерства культуры, средств массовой информации и спорта Правительства Великобритании, ODA был обязан соблюдать действующие в стране регламенты закупок для государственного сектора и принципы честности, прозрачности и отсутствия дискриминации. В начале своей деятельности по закупкам ODA участвовал в процессе разработки собственной политики закупок после проведения обширных консультаций и ее одобрения на высшем уровне. Постановка целей политики до начала процесса закупок позволила оценивать соответствие конкурсных предложений поставленным целям. Затем ключевые элементы политики были объединены с руководящими принципами закупок в целях создания свода стандартных правил закупки, в котором содержались подробные руководящие указания для команды специалистов по закупкам. Данный свод правил и процедура его разработки могут послужить для других стран полезным примером с точки зрения вопросов закупки и наследия прошлых лет.

Комитет по подготовке к проведению Олимпиады, созданный в Великобритании, обеспечивал исполнение своих обязательств по закону, в особенности в отношении риска, защиты брендов и прав заинтересованных сторон, путем обязательного включения в заключаемые им договоры дополнительных гарантий для ключевых заинтересованных сторон, ограничений прав собственности подрядчиков первого уровня, доработанных положений о конфликте интересов, требований о предотвращении мошенничества и сообщении о фактах нарушений, а также расширенных прав интеллектуальной собственности.

Олимпийские и Паралимпийские игры 2008 года, Пекин, Китай

Что касается Олимпийских игр, проводившихся в Пекине в 2008 году, комитет, ответственный за их организацию, создал департамент по управлению договорами и надзору за их исполнением — Департамент по правовым вопросам. Комитет сформулировал Директиву «О методах управления договорами для BOCOG» (Beijing Organizing Committee for the Olympic Games — Пекинский комитет по организации Олим-

пийских игр) с сопроводительными правилами и регламентами. Был разработан управленческие мероприятия в части одобрения договоров, предотвращения наступления ответственности и выполнения работ под надзором. Перед подписанием какого-либо крупного договора организационным комитетом Департамент по аудиту и надзору в обязательном порядке рассматривал и одобрял его условия и, при необходимости, рекомендовал пересмотр или внесение изменений. Национальная аудиторская служба осуществляла надзор за исполнением всех договоров и проводила соответствующие аудиторские проверки.

Источник: Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с коррупцией: стратегия по принятию мер предосторожности против коррупции при проведении крупных массовых мероприятий.
http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_Ebook.pdf

Пример 25.

Меры по повышению уровня добросовестности при подготовке к Чемпионату мира ФИФА 2014 года и Олимпийским играм 2016 года в Бразилии

Бразилия является страной-организатором Чемпионата мира ФИФА 2014 года и Олимпийских игр 2016 года. В обоих мероприятиях будет задействовано значительное количество публички и частных ресурсов. По оценкам, затраты федерального правительства на чемпионат мира составят 10,4 миллиарда бразильских реалов (6,2 миллиарда долларов США; 4,5 миллиарда евро), а затраты муниципальных властей и властей штатов составят еще 5,5 миллиарда бразильских реалов (3,3 миллиарда долларов США; 2,4 миллиарда евро). За этими расходами последуют капиталовложения в подготовку к Олимпийским играм 2016 года в размере 12,5 миллиардов бразильских реалов (7,5 миллиардов долларов США; 5,4 миллиарда евро).

Поэтому прозрачность, контроль и подотчетность укрепляются путем принятия следующих мер:

- Федеральное правительство Бразилии создало структуры управления для обоих спортивных мегасобытий. В январе 2010 года для определения, утверждения Стратегического плана действий по подготовке к Чемпионату мира ФИФА 2014 года и надзора за его выполнением был создан управляющий комитет (см. Федеральный приказ № 14/2010). В состав комитета вошли представители 21 федеральной государственной организации, а возглавила его Исполнительная группа, состоящая из Отдела по гражданским вопросам Канцелярии Президента Республики и федеральных министров спорта, финансов, планирования, бюджета и управления и туризма.
- Аналогичным образом в мае 2010 года федеральное правительство и органы управления штата Рио-де-Жанейро учредили Государственное олимпийское управление (*Autoridade Pública Olímpica*) для координации всех действий и работ, выполнение которых требуется для проведения Олимпийских игр в 2016 году. Руководитель Управления был назначен Президентом Республики с одобрения Федерального сената.
- В мае 2010 года федеральный министр по вопросам прозрачности и контроля обязал федеральные государственные организации предоставлять подробную информацию о деятельности, осуществляемой ими в связи с двумя указанными спортивными мегасобытиями.
- На специализированных порталах прозрачности, посвященных Чемпионату мира ФИФА 2014 года и Олимпийским играм 2016 года (см. www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014 и www.portaldatransparencia.gov.br/rio2016), в режиме реального времени публикуются сметы расходов.
- В мае 2010 года Федеральный счетный суд представил свою модель аудита для осуществления надзора за расходами, связанными с Чемпионатом мира ФИФА 2014 года. Также Суд совместно с судами аудиторов штатов и муниципальными судами аудиторов подписал протокол о проведении аудиторских проверок в тех областях, где будут проводиться матчи в рамках чемпионата, в котором были определены соответствующие роли и предусмотрен обмен информацией. В целях повышения уровня про-

зрачности и подотчетности Федеральный счетный суд создал сайт для мониторинга подготовки к данному международному мероприятию и публикации результатов проведенных им аудиторских проверок различных проектов, реализуемых в рамках такой подготовки (www.fiscalizacopa2014.gov.br). Эта деятельность тщательно координируется с Постоянным подкомитетом Национального конгресса по мониторингу федерального государственного финансирования Чемпионата мира ФИФА 2014 года.

Источник: ОЭСР (2012 год), *Анализ соблюдения принципов добросовестности в Бразилии, проведенный ОЭСР: управление рисками в целях оптимизации государственной службы*, Обзоры государственного управления ОЭСР, «Оу-И-Эс-Ди паблишинг». <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>



ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ К ИХ ПРЕОДОЛЕНИЮ

ЗАЧЕМ НАДО БЫЛО МЕНЯТЬ 94-ФЗ И ЧТО ТЕПЕРЬ ДЕЛАТЬ С 44-ФЗ?



**Ольга Анчишкина, председатель
Общественной коллегии НАИЗ, председатель
редакционного совета журнала «Контрактные
отношения», ведущий научный сотрудник
Института экономики РАН**

Одной из основных целей контрактной системы является реализация в российском госзаказе тех принципов и инструментов, посредством которых в странах с рыночной экономикой обеспечивается высокая эффективность государственных закупок.

Данные принципы и инструменты были чужды ранее действовавшему 94-ФЗ. Его правовое пространство ограничивалось этапом размещения заказа, а инструментарий — регламентаций процедур и требований к подготовке, написанию и размещению извещений, протоколов и иных документов. Помимо прочего закон игнорировал многообразие рынков и подвижность их конъюнктуры, отрицал отраслевую специфику и нормальную длительность контрактных отношений. Даже самым искусным заказчикам не удавалось действовать в режиме 94-ФЗ и одновременно бороться с демпингом, отсеивать заведомо недобросовестных поставщиков, управлять ценами закупок без того, чтобы не быть привлеченными к административной ответственности.

Чтобы сегодня понять, насколько вчера однозначно устаревшим являлся 94-ФЗ, достаточно вспомнить две идеи, озвученные первыми лицами

страны: Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации. Первая: соблюдая процедуры 94-ФЗ, бюджет страны несет коррупционные потери в объеме не менее 1 триллиона рублей ежегодно. Вторая: 94-ФЗ плох настолько, что стал единственным Федеральным законом Российской Федерации, номер которого знает вся страна.

Новая система государственных закупок, получившая первоначальное название Федеральной контрактной системы (ФКС), базировалась на новаторских подходах. В их числе — переход от освоения бюджетных средств и размещения заказов к целенаправленной работе по точному и рачительному обеспечению потребностей общества и государства при достижении целевых, количественно и качественно измеряемых результатов закупок.

Предложенный алгоритм всецело отвечал современному этапу развития Supply Chain Management, на котором инструменты управления цепочками поставок позволяют консолидировать звенья производства, маркетинга, снабжения, организации, логистики и дистрибуции. За счет своевременного и точного соединения всех факторов Supply Chains максимизируют прибыль, сокращают убытки и улучшают финансовые показатели компаний. В целом избранный тип и особенности цепочек поставок впоследствии как раз и определяют узнаваемый бренд компаний.

Контрактная система предложила системный взгляд на государственные закупки. В закупках были выделены бизнес-процессы, требующие для своей успешности профессионального подхода, ясных целей, гибких технологий, инфраструктуры и сервисов. Была предпринята попытка внедрить в сферу закупок экономические задачи по достижению наилучших условий контрактов, обеспечению экономии на масштабе, упрощению операционной деятельности. Впервые заказы ведомств

начали пониматься широко — как сопряженные элементы единой государственной товаропроводящей сети, результативное и надежное функционирование которой обеспечивает, в конечном счете, высокое качество жизни граждан. Контрактная система брала на себя ответственность за решение стратегических задач и раздвигала пределы общественных возможностей.

Такова вкратце парадигма контрактной системы. Проблема состояла в том, что ее успех оказался зависимым от полноты и точности обеспечительных мер, определить которые, провести в жизни должен был 44-ФЗ.

Прежде всего, в 44-ФЗ требовалось установить систему полномочий и ответственности за достижение результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд, за решение задач каждого из этапов единого, полного и сквозного технологического цикла закупок. Соответственно, предусматривался переход на принципы профессионализации сферы закупок, согласно которым был бы исключен прежний порядок 94-ФЗ, когда в госзаказ приходили неподготовленные люди. Естественно, предусматривалось развитие гибких технологий закупок, учитывающих особенности отдельных видов товаров, работ и услуг: вариативность требований к участникам закупок, вариативность способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), вариативность критериев оценки заявок (предложений). Многого ожидалось от развития институтов контрактации: новых типов государственного контракта, новых методов обеспечения нужд, замены поставок на оказание комплексных услуг и закупку результата, от реформирования системы ценообразования, использования технологий оптимизации расходов и современных методов электронной торговли.

Целевая обоснованность закупочных действий участников ФКС требовала формирования новой архитектуры управления: централизацию, специализацию, сквозной мониторинг, контрактный аудит, оценку результатов закупок в целях повышения эффективности будущих периодов.

Прекрасно то, что часть инструментов ФКС удалось не только внедрить в 44-ФЗ, но и устойчиво реализовать на практике. В их числе — сквозной

цикл закупок от планирования до приемки результатов, внедрение новых способов закупок, предусмотренных Модельным законом ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, усиление института контракта. Цели осуществления закупок, оценка эффективности закупок также нашли отражение в новом законе. Появились статьи о принципах закупок, о предупреждении демпинга и нормировании потребностей, контрактной службе, обоснованности и эффективности.

Однако и сам 44-ФЗ, и связанные с ним акты не сумели выбраться из колеи устаревшего режима закупок, который раньше поддерживал 94-ФЗ: директивность, запреты, предписания, тотальное недоверие ко всему, кроме контроля. Образно говоря, новый космический аппарат пытались построить киркой и мотыгой.

44-ФЗ в разы повысил нагрузку на персонал заказчика. Сегодня рутинные и малоценные закупки осуществляются согласно несоразмерно усложненным и длительным процедурам. Текучка кадров среди специалистов по закупкам выше, чем в иных сегментах государственного управления и составляет, по оценкам, 75%.

Законодательство РФ о контрактной системе постоянно корректируется, однако положения и терминология отдельных актов остаются несогласованными. Запутанность правового языка и надуманность отдельных конструкций приводят к неуверенности в работе. На местах сформировалась малопродуктивная зависимость от толкований отдельных норм. Отсутствует единая методология и стандарты работы контролирующих органов, имеются случаи, когда по одним и тем же вопросам ими принимаются диаметрально противоположные решения.

Принципы ответственности за результативность обеспечения государственных нужд и эффективности закупок не получили конкретного правового обеспечения. Формальные процедуры все больше отрываются от реальных задач закупок — повышения качества жизни граждан и увеличения потенциала развития общества.

Не создана экономика закупок и не определены ее целевые индикаторы. Экономия по сравнению

с начальной максимальной ценой контракта (НМЦК) не отражает ценовых тенденций в госзаказе. Проведенное совместно с Икс-Прайс сопоставление в территориях Дальнего Востока условий закупки отдельных групп товаров (молока 2,5%, сахара, муки, растительного масла) позволило выявить превышение цен госзаказа по сравнению с ценами свободных рынков. Имеется серьезный разброс НМЦК, вариативность которых по отдельным номенклатурным позициям превышает 33%.

Запретительная логика 44-ФЗ не стала барьером против коррупции и мошенничества точно так же, как не справился с этими общественно опасными деяниями 94-ФЗ. Выявляются факты, когда на этапе исполнения цены уже заключенных контрактов завышались на 30–40% по сравнению с первоначальными¹. Есть примеры, когда цена контракта увеличивается спустя несколько месяцев после завершения срока исполнения.

Обеспечение государственных и муниципальных нужд осуществляется преимущественно валом многочисленных простых, краткосрочных аукционных поставок. Их доля приблизилась к 60%. При этом конкуренция на большей части торгов составляет 1–2 участника. Не ощущается притока на рынок госзаказа широких слоев рядовых предпринимателей. Фактически на нем работает ограниченное число бизнес-групп.

Новые технологии контрактации пока не применяются. Использование инновационных типов контрактов, к примеру, по закупке конечных результатов, так и не началось, хотя такие проекты имеются.

Не предложены инструменты трансформации бюджетных средств, выделяемых на госзакупки, в новые рабочие места. Например, посредством стимулирования участников закупок, платящих зарплату сотрудникам на уровне средней по региону, при этом — «белыми зарплатами».

Но при всем при этом прервать рискованный дрейф 44-ФЗ в направлении 94-ФЗ можно. И для этого вновь, как несколько лет назад, вернуться к либерализации закупочного законодательства и его переориентации с административно-директивных, командных установок на экономические цели и задачи, в бизнес-логику. Высокая экономическая эффективность является фундаментальным требованием закупок.

Имеет смысл упростить и облегчить рутинные закупки готовой продукции с коммерческих рынков. Конкуренцию и оптимальность цен по ним гарантируют инфраструктура дистрибуции и ритейлерская сеть, а вовсе не процедуры заказчика. Напротив, задачи заказчика сложнее и интереснее формального бумаготворчества: снижение складских запасов, экономия на перевозке, поиск лучших методов обеспечения потребностей, внедрение инновационных контрактов, расчет жизненного цикла продукции и ликвидация скрытых издержек, кастомизация.

Ожидается учреждение специализированных снабженческих структур, работающих за нормальный коммерческий процент в интересах многих заказчиков. Надо скорее перевести аукционы в электронные магазины. Бюрократическая НМЦК, порожденная 94-ФЗ, требует замены на ценовые сигналы рынка. Сегментация и агрегация номенклатуры закупок помогут управлять потребностями. А переговоры — восстановить нормальную взаимосвязь заказчика и поставщика.

В общем, подобно тому, как вчера имело смысл менять 94-ФЗ, есть сегодня смысл радикально править 44-ФЗ. Править с тем, чтобы направить движение контрактной системы в самый центр экономических задач и реалий.

¹ Автор выражает благодарность М. Шелоумову за ценный вклад в данное исследование.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Кирилл Кузнецов, эксперт по
государственным и регламентированным
закупкам, руководитель Центра эффективных
закупок Tenderg.ru**

В основу построения контрактной системы в России лег проверенный многолетним опытом ведущих стран принцип — регулировать не только выбор поставщика, но и весь цикл снабжения (планирование — выбор поставщика — исполнение контракта) с надстройкой из контроля, мониторинга и аудита. Полная и открытая информационная среда (реализованная при помощи Единой информационной системы) должна была обеспечить высокую прозрачность, конкурентность и эффективность. Также постулировались приоритеты инновационных закупок, поддержки малого предпринимательства и др. Таким образом, предполагался качественный шаг вперед, от управления государственными закупками к управлению бюджетными расходами.

Следует отметить, что гармоничная и правильная концепция столкнулась со значительными проблемами, причем не только в части законодательства и ее практической реализации, но и корректности самих избранных для этого подходов. Результаты различных исследований определяют значительный круг проблемных вопросов, из которого, в силу ограниченности формата настоящего обзора, выделим следующие:

- неоправданная унификация подходов и правил, недоучет особенностей закупок товаров,

работ и услуг, а также категорирования заказчиков в зависимости от совокупного годового объема закупок;

- противоречия в части реализации принципов контрактной системы (развития конкуренции, эффективности удовлетворения потребностей заказчика, приоритетности инноваций и др.);
- неполнота и несовершенство нормативно-правовой и методической базы;
- регулярная отсрочка начала использования ключевых инструментов контрактной системы (планирование, нормирование и обоснование закупки, типовых контрактов и закупочных документов и др.);
- неэффективная и высокорисковая система контроля и обжалования;
- недостаточный уровень координации контрактной системы, отсутствие органа, имеющего полномочия на разъяснение законодательства о контрактной системе;
- высокая текучка кадров, отсутствие единой системы подготовки и аттестации;
- несбалансированность системы поощрения и наказания контрактных специалистов;
- отсутствие независимой и объективной системы оценки эффективности работы контрактной системы.

Проблема 1. Сфера действия единых правил. Избыточная унификация.

В соответствии с Федеральным законом от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 года) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ), устанавливаются единые правила закупочной деятельности для всех заказчиков, расходующих бюджетные средства: федеральных, субъекта федерации и муниципальных. При этом весьма жесткие правила не всегда учитывают различия в организации закупок заказчиками с разными объемами финансирования (есть

лишь отдельные не систематизированные оговорки, например, в части обязательного общественного обсуждения, банковского сопровождения и создания контрактной службы), а также отраслевые и региональные особенности. Негативными результатами последнего, в частности, явилось появление прослойки посредников, формально выигрывающих в конкурентных процедурах закупки и передающих местным исполнителям весь объем контракта уже по заниженным ценам.

Другим вопросом, нуждающимся в доработке, являются незначительные различия в правилах закупки товаров, работ и услуг. При этом передовой опыт регламентирования закупок однозначно указывает на необходимость учета указанной специфики.

Проблема 2. Противоречия в части реализации принципов контрактной системы (развития конкуренции, эффективности удовлетворения потребностей заказчика, приоритетности инноваций и др.).

Изначально проект закона предполагал высокую степень самостоятельности заказчиков в принятии решений и гибкий набор инструментов закупочной деятельности. Однако на сегодняшний день возможности использования способов закупки, отличных от электронного аукциона, и запроса котировок заказчиками ограничены.

Заказчик рискует быть обвиненным в ограничении конкуренции. Российское антимонопольное законодательство, в первую очередь — федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», дает крайне широкие полномочия контролирующим органам на подобную интерпретацию его действий, особенно при описании объекта закупки. При этом признаки подобных ограничений не формализованы и, по сути, их оценка — субъективное мнение контролера. К примеру, попытка заказчика исполнить другое требование закона № 44-ФЗ — отдавать приоритет в закупке инновационной продукции, вполне может быть расценена как установление требований в описании объекта закупки, ограничивающих конкуренцию.

Проблема 3. Неполнота и несовершенство нормативно-правовой и методической базы.

За неполные полтора года работы, закон № 44-ФЗ корректировался уже 10 раз, причем половина из этих правок носили принципиальный характер, иногда радикально изменяя существующие нормы. Несмотря на проделанную регулятором работу, количество вопросов по правоприменению не уменьшается.

По нашему мнению, принципиальной ошибкой было принятие нового закона без разработанных для него подзаконных актов и типовых документов. К сожалению, она не устранена до сих пор — не приняты (или не откорректированы) ряд принципиально важных постановлений Правительства, отсутствует библиотека типовых закупочных документов (проектов контрактов, документаций закупок и др.), методические и учебные материалы. Следствием являются расхождения в понимании законодательства, противоречивая арбитражная и административная практика.

Проблема 4. Отсрочка начала использования ключевых инструментов контрактной системы (планирование, нормирование и обоснование закупки, типовых контрактов и закупочных документов и др.).

Контрактная система является эффективным решением задачи снабжения только при ее комплексном использовании. В настоящее время полностью отсутствует фундаментальный элемент — построенное на обосновании и нормировании планирование закупки. До сих пор не введена в строй Единая информационная система, а официальный сайт работает с перебоями.

Проблема 5. Неэффективная и высокорисковая система контроля и обжалования.

По нашему мнению, система контроля, предусмотренная законом № 44-ФЗ, является избыточной. Помимо собственно контролирующего органа, во многом пересекающиеся функции выполняет ведомственный, общественный и финансовый контроль. Кроме того, в силу своих полномочий, деятельность заказчиков нередко

становится объектом прокурорских проверок. Ситуацию усложняет отсутствие реальной ответственности сотрудников контролирующих органов за вынесение необоснованных и ошибочных решений.

Что касается обжалования, то в соответствии с законом № 44-ФЗ любое юридическое и физическое лицо, в том числе не изъявлявшее желание подать заявку, тем не менее считается участником закупки. И, соответственно, имеет право на обжалование. Следствием является появление профессиональных жалобщиков, нередко шантажирующих поставщиков и заказчиков угрозой срыва закупки. При этом ответственность подобных «участников закупки» отсутствует.

Проблема 6. Недостаточный уровень координации контрактной системы, отсутствие органа, имеющего полномочия на разъяснение законодательства о контрактной системе.

В настоящее время регулятор (Минэкономразвития РФ), не имеет полномочий по разъяснению законодательства о контрактной системе. В условиях нечеткости действующих правил это создает значительные проблемы в части единства понимания законодательства и правоприменения.

В качестве примеров указанной проблемы следует указать на отсутствие единообразия, сложности координации и ограниченности подходов к централизации закупок. В ряде случаев передача закупок уполномоченным органам (учреждениям) приводят к недоучету потребностей заказчиков, несоответствующему их требованиям качеству закупочной деятельности. С другой стороны, на федеральном уровне в настоящее время уполномоченные органы (учреждения) отсутствуют, несмотря на положительный мировой опыт таких решений.

Проблема 7. Отсутствие единой системы подготовки и аттестации кадров.

В соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, сотрудники контрактной службы и члены закупочных комиссий¹ должны проходить профессиональную переподготовку и повышение квалификации в сфере закупок. Единственным требованием для учебного центра, предлагающего подобное обучение, является наличие лицензии на ведение образовательной деятельности. При этом какие-либо требования к учебным программам и квалификации преподавателей отсутствуют², а законодательство об образовании позволяет ограничить обучение всего 16 учебными часами. До сих пор не приняты профессиональные стандарты для специалистов, связанных с закупочной деятельностью.

Следствием является значительное число учебных центров, предлагающих за бесценок получить необходимые для формального соответствия требованиям закона документы о повышении квалификации. В итоге принцип профессионализма, являющийся одним из ключевых в контрактной системе, не работает.

Проблема 8. Несбалансированность системы поощрения и наказания контрактных специалистов.

Во многих случаях штрафы, предусмотренные за нарушения требований закона № 44-ФЗ, сопоставимы с уровнем зарплат сотрудников контрактной службы. При этом соответствующих поощрений за эффективную деятельность законодательство не предусматривает.

Учитывая неоднозначность ряда положений этого закона и подзаконных актов, противоречивость арбитражной и административной практики, все это уже привело к крайне высокому

¹ Заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

² В 2015 году Минэкономразвития России и Минобрнауки России утвердили методические рекомендации к подобному обучению, которые не являются обязательными.

уровню текучки кадров, а также повышает коррупционные риски.

Проблема 9. Отсутствие независимой и объективной системы оценки эффективности работы контрактной системы.

Вполне предсказуемой является положительная оценка первых результатов работы контрактной системы со стороны ключевых органов исполнительной власти, ответственных за ее внедрение. В то же время, Счетная палата РФ и независимые эксперты более критичны в своих выводах³.

Очевидно, что без целостного понимания происходящего Правительству РФ крайне затруднительно принимать адекватные решения по корректировке ситуации.

Поэтому представляется важным определение критериев эффективности, проведение регулярного и независимого аудита и принятие решений о корректировке контрактной системы на его основе. Несмотря на то, что аудит предусмотрен законом № 44-ФЗ, пока он не в полной мере соответствует описанной задаче.

³ В частности, предлагаемые в качестве индикаторов оценки «экономии средств бюджетов» или «динамика изменения количества неконкурентных закупок» очень субъективны и используются заинтересованными сторонами для подтверждения, временами, диаметрально противоположных позиций.

ЗАКОН О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ: ШАГ В ПРАВИЛЬНОМ НАПРАВЛЕНИИ



Станислав Трофимчук, юрист,
компания Бейкер и Макензи – Си-Ай-Эс,
Лимитед

Принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) ознаменовало новый виток в развитии государственных закупок¹: были развиты старые институты и появились новые. Так, законодатель существенно доработал систему планирования, подняв прозрачность закупок на новый уровень; ввел механизм нормирования и институт общественного обсуждения, новые процедуры закупок, антидемпинговые меры; ужесточил последствия включения в реестр недобросовестных поставщиков и т. д. Вместе с тем некоторые проблемы закупок остались нерешенными, несмотря на их значимость.

1. ФОРМУЛИРОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ ЗАКАЗЧИКА И КОНТРОЛЬ НАД НИМИ

Основа любой закупки — это техническое задание. Именно оно определяет, какие потребности заказчика и как должен будет удовлетворить победитель торгов. Если требования к объекту закупки занижены, то потребности заказчика не будут удовлетворены. Если требования будут завышены, то поставщики тех товаров², которые могли бы удовлетворить потребность заказчика, не будут допущены до участия в закупке.

Когда речь идет о потребностях в стандартных товарах, заказчик, как правило, самостоятельно справляется с формулированием технического задания. Однако, как правило, заказчик не является специалистом во всем многообразии товаров, которые ему требуются для удовлетворения его потребностей, и при закупке, например, высокотехнологичного оборудования, он не всегда располагает достаточной информацией о доступных на рынке товарах и их характеристиках.

Действовавший ранее Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ч. 5 ст. 20) прямо предусматривал право заказчика получать у неопределенного круга поставщиков информацию, необходимую для формулирования технического задания посредством публикуемого на официальном сайте «сообщения о заинтересованности в проведении конкурса». Заказчик был вправе использовать

¹ Здесь и далее для краткости используется термин «государственные», вместо «государственные и муниципальные».

² Здесь и далее для краткости используются термины «товары» и «поставщики» вместо «товары (работы, услуги)» и «поставщики (подрядчики, исполнители)» соответственно.

предложения, полученные в ответ на такое сообщение, для определения предмета конкурса, при условии, что он не устанавливал преимущества для лиц, подавших предложения.

В Законе о контрактной системе это положение развилось в отдельную процедуру закупки — двухэтапный конкурс. Вместе с тем, по сравнению с предыдущим механизмом возможности двухэтапного конкурса ограничены — как по случаям применения, так и по эффекту: на первом этапе заказчик собирает предложения участников по содержанию технического задания, а на втором этапе проводится «обычный» конкурс, где могут участвовать только лица, которые подали заявки на первом этапе.

В таких условиях общение заказчика с потенциальными участниками до объявления закупки зачастую неизбежно. Закон о контрактной системе и Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) не запрещают заказчику обращаться к потенциальным участникам закупки для получения информации, необходимой для составления технического задания (то есть до начала процедуры закупки). Более того, обращение заказчика к поставщикам является одним из способов определения и обоснования начальной максимальной цены контракта (часть 5 статьи 22 Закона о контрактной системе).

Несмотря на это, нередко осуждается сам факт общения заказчика и потенциальных участников и об этом говорят как о признаке сговора, однако это не обязательно так.

Безусловно, для того, чтобы оставаться в рамках закона в ходе такого общения необходимо соблюдать требования Закона о защите конкуренции, в частности статей 16 и 17, которые запрещают сговор с заказчиком и ограничение конкуренции на торгах. Для того, чтобы снизить риск признания действия нарушением законодательства заказчику необходимо придерживаться следующих правил.

Во-первых, такое общение должно быть открытым и осуществляться по официальным каналам. Хотя это влияет на формально-юридическую

сторону вопроса, но попытка скрыть легитимное общение с поставщиками продукции может вызвать дополнительные вопросы у контролирующих органов и создать впечатление, что участникам этого общения «было, что скрывать».

Во-вторых, заказчик должен запросить информацию как минимум у нескольких поставщиков по возможности, предлагающих товары различных производителей. Такой подход должен исключить ситуацию, когда заказчик создавал бы кому-либо преимущественные условия для участия в предстоящих торгах.

В-третьих, целью такого общения должно быть получение информации для описания действительных потребностей заказчика, а не попытка найти специфические характеристики оборудования одного производителя, включение которых в техническое задание позволило бы «отсечь» товары других производителей.

В-четвертых, участникам следует фиксировать результаты их общения с помощью протоколов встреч, отчетов, служебных записок и т. п. В дальнейшем такие документы могут существенно помочь в доказывании законности общения сторон и обоснованности требований, установленных в техническом задании.

В свою очередь поставщикам, к которым обращается заказчик до объявления торгов, также следует очень взвешенно подходить к общению с заказчиком: у них и у контролирующих органов могут быть различные мнения по поводу того, когда заканчивается легитимная деятельность по продвижению товаров и начинается сговор с заказчиком.

Поэтому лицу, к которому обратился государственный заказчик, следует убедиться, что заказчик и его сотрудники придерживаются указанных выше принципов. При этом потенциальным участникам закупок следует воспринимать такое общение с заказчиком не как возможность «заточить» техническое задание под себя, а как способ максимально полно рассказать заказчику о том, как их товары могут удовлетворить потребности заказчика.

В результате отражения потребностей заказчика в техническом задании может возникнуть ситуация, что требованиям к товару будет соответствовать товар только одного производителя, что часто рассматривается контролирующими органами как признак нарушения со стороны заказчика — так называемое техническое задание, «заточенное» под конкретного производителя. Вместе с тем, это не всегда так.

Если требования, установленные в техническом задании, соответствуют потребностям заказчика, это не должно рассматриваться как нарушение. При этом тот факт, что требованиям технического задания удовлетворяет товар только одного производителя, является проблемой не заказчика, а других производителей, которые не производят товар, который способен удовлетворить потребности заказчика.

Безусловно, вопрос обоснованности потребностей заказчика и, соответственно, требований к товарам не лишен усмотрения. Поэтому для уменьшения неопределенности и упрощения деятельности, связанной с формулированием потребностей заказчиков и контроля за ними, могут использоваться отраслевые стандарты или методические рекомендации, разрабатываемые совместно отраслевыми органами государственной власти и участниками соответствующих рынков.

2. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ ЗАКАЗЧИКА И ПОСТАВЩИКОВ ПРИ ВКЛЮЧЕНИИ РАЗЛИЧНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ УСЛОВИЙ В КОНТРАКТ

Согласно Закону о контрактной системе, заказчик обязан опубликовать в составе документации о торгах проект государственного контракта и, в отличие от обычных гражданско-правовых отношений, участники торгов не могут участвовать в определении условий контракта. Участник может или согласиться со всеми положениями государственного контракта, или не участвовать в торгах.

При этом победитель торгов не может рассчитывать на то, что он сможет изменить условия государственного контракта после его заключения,

поскольку часть 2 статьи 34 Закона о контрактной системе устанавливает общий запрет на изменение условий контракта. Немногочисленные и очень ограниченные исключения установлены статьей 95 Закона о контрактной системе и относятся к изменению цены, объема поставляемых товаров и к характеристике товаров. Таким образом, изменение каких-либо иных условий договора не представляется возможным.

Вместе с тем существенное значение для участника закупки могут иметь и другие положения государственного контракта. Так, при поставке высокотехнологичного оборудования или осуществлении сложных высокотехнологичных работ нормальной практикой является ограничение размера ответственности поставщика, потому что убытки, в том числе упущенная выгода, могут многократно превосходить цену контракта.

При продаже программного обеспечения, что по сути является продажей лицензии на него, также является нормальной практикой передача лицензии на определенных условиях, часто установленных компанией-производителем и применяемой при реализации программного обеспечения по всему миру.

С точки зрения механизма государственных закупок такое серьезное ограничение договорной свободы представляется обоснованным, поскольку если бы участники торгов имели возможность изменять условия государственного контракта до или после его заключения, то это могло бы привести к злоупотреблениям, когда опубликованный проект государственного контракта выдвигает к победителю значительно более жесткие требования, чем тот контракт, который будет исполняться победителем торгов.

Однако такие ограничения приводят к тому, что заказчики зачастую не учитывают устоявшиеся рыночные практики. Проблема заключается в том, что заказчик при установлении начальной (максимальной) цены государственного контракта должен исходить из рыночной цены. Вместе с тем рыночная цена, как правило, не включает «безграничную» ответственность поставщика или более «широкую» лицензию. Другими словами, рыночная цена, на которую ориентируются заказчики,

просто не включает дополнительные обязательства, предусмотренные государственным контрактом.

Наличие в государственных контрактах условий, подобных описанным выше, только создает видимость защищенности интересов заказчика, потому что они вынуждают ставить между заказчиком и поставщиком/производителем компанию-«прослойку». Эта компания формально возьмет на себя указанные обязательства, однако очевидно, что при наступлении неблагоприятной ситуации, она не сможет их выполнить.

Эффективное решение данной проблемы возможно только до объявления конкретных торгов: необходимо доносить до заказчиков информацию об общепринятых в определенных отраслях условиях договоров. Источником такой информации могут быть отраслевые конференции, рекламные материалы, разработанные специально для за-

казчиков. Также при общении с заказчиками, описанном выше, и при ответе на их запросы можно информировать заказчиков о типовых существенных условиях договоров на поставку товаров.

Что касается уже объявленных торгов, то любое лицо вправе подать запрос о даче разъяснений положений документации о торгах, где участник может задать заказчику вопрос и предложить изменить условия проекта контракта. Заказчик обязан ответить на такой запрос и вправе внести в документацию о закупке изменения (если срок для внесения изменений не прошел). Действительно, механизм разъяснений создан не для внесения изменений в проект государственного контракта, тем не менее, принимая во внимание установленный статьей 46 Закона о контрактной системе запрет на переговоры, это единственный легитимный способ общения с заказчиком по вопросам, связанным с конкретными торгами.



ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ: ЭЛЕКТРОННЫЕ ТОРГИ КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ГОСЗАКАЗА



Сергей Ермоленко, кандидат юридических наук, старший юрист «ФБК Право»

За последние девять лет, прошедшие с момента принятия первого федерального закона, регулирующего государственные закупки, система госзаказа в России прошла очень большой путь — с этим согласится, пожалуй, любой специалист в области закупок. Сам переход от хаотичного и в высшей степени коррумпированного госзаказа к единой системе норм, равным образом определяющей права и обязанности всех участников рынка заказа, стал событием революционного характера.

Большой вклад в прозрачность закупок внесли электронные средства сопровождения торгов. Это касается как наличия единого информационного портала о государственных закупках (www.zakupki.gov.ru), так и электронного способа определения поставщиков — речь идет об аукционе в электронной форме.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2014 году для обеспечения федеральных и региональных нужд заказчиками было проведено более 6,8 миллионов процедур закупок. Из них более 1,1 миллиона закупок пришлось на электронные аукционы (16%). В стоимостном выражении электронные аукционы занимают более серьезную позицию в системе государственного заказа: из 6,33 триллиона рублей, потраченных за год в ходе всех госзакупок,

2 триллиона рублей пришлось на электронные аукционы (32%).

Одним из серьезных недостатков российской системы государственных закупок традиционно считается большая доля закупок у единственного поставщика. Эта неконкурентная процедура отбора исполнителя, по сути, воспроизводит существовавшую до 2006 года ситуацию, в которой заказчик самостоятельно отбирает поставщика без проведения торгов. И хотя сегодня законодательство предусматривает механизмы, позволяющие контролировать и ограничивать такие закупки (например, требуется согласование с антимонопольной службой для заключения крупного контракта с единственным поставщиком), избавиться от злоупотреблений при этом способе закупки по-прежнему очень сложно. Главной причиной этого является большое количество закупок по этой процедуре. В 2014 году в общей сложности было проведено 5,32 миллиона таких закупок на общую сумму 2,47 триллиона рублей (39% от стоимости всех контрактов). То есть средняя цена контракта при закупке у единственного поставщика составляет примерно 464 тысяч рублей. Сумма относительно небольшая и это вполне закономерно, поскольку в подавляющем большинстве случаев (82%) закупка у единственного поставщика производится для небольших поставок стоимостью не более 100 тысяч рублей.

По этому показателю электронные аукционы демонстрируют более высокий показатель — средняя цена контракта составляет 1,8 миллиона рублей.

Все эти цифры приведены нами для того, чтобы продемонстрировать еще более существенный недостаток российской системы госзакупок, нежели закупки у единственного поставщика — превалирующее значение открытых конкурсов, которые проводятся в бумажной форме. Имея возможность сравнивать со статистикой по

электронным аукционам и закупкам у единственного поставщика, приведем аналогичные показатели по открытым конкурсам за 2014 год.

За прошлый год было проведено всего 40 тысяч процедур закупки через открытый конкурс (в 27,5 раз меньше, чем электронных аукционов). При этом суммарная цена контрактов составила 1,1 триллиона рублей. Таким образом, средняя цена одного контракта, заключенного через открытый конкурс, составила почти 28 миллионов рублей, то есть в 15 раз больше, чем при закупке через электронный аукцион, и в 60 раз больше, чем при закупке у единственного поставщика.

И если закупка у единственного поставщика может объясняться потребностью в большом количестве небольших поставок, то следует признать, что открытый конкурс, проводимый в бумажном виде и позволяющий недобросовестному заказчику манипулировать заявками со столь высокой средней ценой — это явление, которое требует модернизации.

Очень часто высокая средняя цена открытого конкурса объясняется тем, что эта процедура закупки применяется в ситуациях, когда предмет контракта является более сложным, нежели предмет аукциона. Например, крупные строительные контракты (от 150 миллионов рублей) разыгрываются только через конкурсы. В таком строительстве цена ошибки очень велика, а потому критериев оценки подрядчиков должно быть несколько — не только цена, но и квалификация, условия выполнения работ. Поэтому объяснение выглядит следующим образом: более дорогие контракты имеют более сложный предмет, а, значит, к отбору поставщиков необходимо подходить более взвешенно, используя гибкую процедуру конкурса, а не аукциона.

Однако основной недостаток, который хочется четко обозначить, заключается не в том, что на «бумажных» конкурсах разыгрываются наиболее дорогие контракты, а в том, что процедура проведения этих конкурсов, несмотря на многочисленные реформы госзакупок, по-прежнему имеет не совсем прозрачную структуру и не только предоставляет заказчику свободу усмотрения (это само по себе не всегда плохо), но позволяет

использовать это усмотрение недобросовестно.

Многолетний опыт применения электронных аукционов, проводимых в соответствии с Федеральными законами №94-ФЗ и №44-ФЗ, свидетельствует, что электронная форма подачи предложений и отбора поставщиков позволяет осуществлять широкий контроль за ходом процедуры и оставляет организатору закупки меньше возможностей для собственного усмотрения и манипулирования заявками.

Одновременно процедура электронного аукциона прошла через многократные улучшения и сформировала базу для дальнейшего развития электронных закупок. Ключевую роль в электронных торгах играют торговые площадки, обладающие функционалом, необходимым для полноценного проведения электронных закупок.

Безусловно, нарушения происходят и на электронных аукционах. Однако роль самих электронных площадок в этих нарушениях не столь высока. То есть сам электронный формат проведения торгов не создает существенных негативных эффектов при проведении закупки.

Как показывает анализ решений антимонопольных органов, 80% жалоб на действия электронных площадок связаны с техническими сбоями, в результате которых не обеспечивается надежное функционирование программных и технических средств — сайт «глючит» и не позволяет сделать предложение о цене, подать заявку на участие или прикрепить важный документ (например, скан банковской гарантии, без которой контракт не может считаться заключенным). В таких спорах антимонопольные органы почти всегда встают на сторону поставщиков, даже в тех случаях, когда электронная площадка подверглась внешней атаке и не могла повлиять на ситуацию.

В свою очередь 20% жалоб на действия электронных площадок связаны с прямыми нарушениями площадками норм законодательства о закупках: например, площадки нарушают сроки размещения некоторых документов, допускают окончание подачи заявок на выходной день, в ходе аукциона принимают предложения о цене с нарушением «шага аукциона». Эти нарушения, безусловно, в

ряде случаев могут оказаться существенными. Однако отлаженная система обжалования таких нарушений в большинстве ситуаций позволяет восстанавливать нарушенные права участников закупки. Среди преимуществ системы обжалования можно назвать следующие: короткие сроки рассмотрения жалобы по существу (5 рабочих дней), наличие электронного реестра жалоб, возможность удаленно знакомиться с текстом жалобы и результатами ее рассмотрения.

Несколько слов нужно сказать и о некоторых преимуществах электронного способа проведения закупки. Одним из таких преимуществ, которое нашло практическое применение, является возможность собирать информацию об участниках закупки централизованно через базы данных электронных площадок, которые организуют закупки.

Электронные площадки получают, обрабатывают и хранят большое количество информации о закупочных процедурах. В том числе это файлы заявок участников, а также данные обо всех действиях участников на портале в процессе подготовки и участия в закупке.

Получая доступ к этой информации, антимонопольные органы имеют возможность приоткрывать своего рода занавес процедуры торгов, могут глубже анализировать поведение участников закупки.

Первым этой возможностью воспользовалось Московское управление ФАС России, которое путем запроса информации у крупнейших электронных площадок смогло выявить аукционы, в которых компании участвовали с одного IP-адреса. Затем был получен доступ к файлам заявок, поданных такими компаниями. Содержание и электронные свойства файлов заявок оказались в ряде случаев идентичными, что вкупе с поведением участников позволило выявить несколько картельных сговоров. В частности, в 2013–2014 годах управление возбудило дела против 12 картелей в сфере госзакупок, общая сумма которых превысила 315 миллионов рублей. Снижение начальной цены на этих аукционах составило 1–4%, тогда как среднее снижение составляет 10–15%. Таким образом, если подозрения антимонопольного органа будут подтверждены судом, то сумма упущенной экономии бюджетных средств на этих закупках

может составить более 30 миллионов рублей. Это лишь частный случай, который демонстрирует принципиальные возможности и преимущества проведения закупок в электронном виде.

Мы полагаем, имеющийся опыт работы с электронными аукционами позволяет говорить о том, что российская система госзакупок «доросла» до распространения электронных процедур и на другие виды закупок — в частности, на открытые конкурсы.

Своевременность этой меры признают и в Правительстве РФ: в октябре 2014 года в Государственную Думу был внесен масштабный законопроект, призванный перевести на «электронные рельсы» практически всю систему госзаказа в России.

Законопроект вводит базовое понятие «электронные процедуры определения поставщиков», к которым предлагается относить открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, аукцион, запрос котировок и запрос предложений. Следует отметить, что последние два способа закупки, проводимые в настоящее время в бумажной форме, также вызывают массу нареканий со стороны специалистов. Их перевод в электронный формат должен положительно сказаться на прозрачности и стабильности системы закупок (в 2014 году эти способы закупки в совокупности заняли 1,2% от общей стоимости контрактов).

В целом законопроект содержит базовые понятия и достаточно подробно описывает отдельные процедуры, необходимые для реализации электронных госзакупок по единым стандартам. Законопроект создает своеобразный «электронный кластер» внутри федеральной контрактной системы, унифицирует различные способы закупок, осуществляемых в электронной форме.

В феврале 2015 года законопроект был принят в первом чтении, на него поступили положительные отзывы профильных комитетов, и можно ожидать принятия закона до конца 2015 года. В этом случае, после преодоления неизбежно сложного переходного периода, который по нашим оценкам может продлиться около года, система государственного заказа в России должна заметно преобразиться и выйти на новый этап развития.

КОНТРАКТЫ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА В РОССИИ: ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ИЛИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА?



**Александр Долгов, партнер, глава практики
инфраструктуры, энергетики и ГЧП Hogan
Lovells (CIS)**



**Константин Макаревич, старший юрист
практики инфраструктуры, энергетики и ГЧП Hogan
Lovells (CIS)**



**Григорий Федоров, юрист практики
инфраструктуры, энергетики и ГЧП Hogan
Lovells (CIS)**

1. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Согласно международной практике, контракт жизненного цикла — это комплексный инвестиционный договор, заключаемый в отношении того или иного объекта на весь срок его жизненного цикла. Частный инвестор по такому договору должен осуществить проектирование и строительство (или реконструкцию) объекта¹, а также последующую его эксплуатацию до конца его жизненного цикла (что, как правило, включает техническое обслуживание, текущий и капитальный ремонт). В зарубежных странах такие контракты чаще всего именуются контрактами DBFOM (*design-build-finance-operate-manage*²). Контракты жизненного цикла призваны повысить эффективность реализации крупных инфраструктурных проектов, поскольку частный инвестор в таких контрактах берет на себя все обязанности по поддержанию объекта инфраструктуры в надлежащем состоянии на протяжении всего его жизненного цикла, что позволяет предотвратить удорожание проекта.

В Российской Федерации в настоящее время существует неопределенность по вопросу правовой природы контрактов жизненного цикла: формально законодательство считает их видом государственных контрактов, однако на практике контракты жизненного цикла зачастую воспринимаются участниками рынка в качестве модели государственно-частного партнерства (далее — ГЧП). Настоящая статья посвящена рассмотрению указанной коллизии и путей ее устранения.

-
- 1 Либо, в ряде случаев, поставку того или иного товара (например, в случае заключения контракта жизненного цикла в отношении железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена и пр.).
 - 2 Англ. «проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация — управление».

2. ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА — ОТ ГЧП К ПУБЛИЧНЫМ ЗАКУПКАМ

Изначально в отсутствие отдельного правового регулирования контракты жизненного цикла рассматривались в Российской Федерации как одна из договорных моделей, используемых для реализации проектов ГЧП. Так, в апреле 2012 года были внесены изменения³ в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — Закон № 115-ФЗ), установившие возможность осуществления выплаты так называемой «платы концедента» (аналог зарубежного института *availability payments*⁴) в рамках автодорожных концессионных проектов⁵. При этом отметим, что законодатель при внесении указанных поправок изменений в Закон № 115-ФЗ отождествил модель концессионного соглашения, предусматривающую плату концедента, с контрактами жизненного цикла. Из самого Закона № 115-ФЗ это не следует (в его тексте контракты жизненного цикла не упоминаются), однако в пояснительной записке к закону, которым были приняты рассматриваемые поправки, указано, что целью его принятия является обеспечение возможности заключения контрактов жизненного цикла, предусматривающих проектирование, строительство (реконструкцию) и последующее содержание объектов транспортной инфраструктуры. Отмечается долгосрочный характер и комплексная природа контрактов жизненного цикла, что влечет необходимость изменений законодательства «в части объединения отдельных видов деятельности, имеющих самостоятельный характер, в единый жизненный (производственный) цикл с характеристикой его длительности, определяемой календарной датой, истечением периода времени

или событием, которое должно наступить».

Также указанная пояснительная записка содержит два важных вывода относительно института контракта жизненного цикла и его места в системе договорных форм по российскому праву:

- 1) отмечается, что проведенный разработчиками закона анализ законодательных актов и сложившейся практики реализации проектов транспортной инфраструктуры показал, что для обеспечения возможности заключения контрактов жизненного цикла отсутствует необходимость в принятии отдельного федерального закона или определения отдельной формы гражданско-правового договора;
- 2) в качестве основополагающего акта законодательства Российской Федерации, опираясь на который возможно заключение комплексного контракта, предлагается использовать Закон № 115-ФЗ с внесением в него соответствующих поправок, что будет означать «расширение форм государственно-частного партнерства».

Однако термин «контракты жизненного цикла» был впервые использован не в законодательстве, регулирующем отношения в сфере ГЧП, а в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ). В части 16 статьи 34 Закона № 44-ФЗ отмечается, что контракты жизненного цикла заключаются в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации. Во исполнение данной нормы 28 ноября 2013 года было принято Постановление Правительства РФ № 1087 «Об определении случаев заключения контрактов жизненного цикла» (далее — Постановление № 1087),

3 См. Федеральный закон от 25 апреля 2012 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и статью 16 Федерального закона "О Государственной компании "Российские автомобильные дороги"" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

4 Так называемые «платежи за доступность» (англ.).

5 Отметим, что в последней редакции Закона № 115-ФЗ установление платы концедента допускается в отношении любых объектов (в соответствии с поправками от 21 июля 2014 года).

устанавливающее сферы, в которых могут заключаться контракты жизненного цикла. Указанное означает, что контракт жизненного цикла рассматривается действующим законодательством как государственный контракт и инструмент государственных закупок, и, следовательно, подлежит соответствующему правовому регулированию Закона № 44-ФЗ.

3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА

Следствием указанного конфликта является отсутствие полноценного правового регулирования института контрактов жизненного цикла. Законом № 44-ФЗ не установлены ни существенные условия контрактов жизненного цикла, ни какие-либо иные специфические требования к таким контрактам, выделяющие их среди иных государственных контрактов. Заключение контрактов жизненного цикла должно происходить с соблюдением конкурсных процедур Закона № 44-ФЗ, однако они никак не учитывают специфику долгосрочных инфраструктурных проектов (чтобы убедиться в этом, достаточно сравнить перечень допустимых критериев конкурса по Закону № 115-ФЗ и Закону № 44-ФЗ). В целом требования Закона № 44-ФЗ можно назвать чрезмерно ограничительными и недостаточно гибкими для крупных инвестиционных проектов с высоким уровнем социальной значимости.

Еще одной проблемой является достаточно узкий перечень объектов, установленный в Постановлении № 1087, который, в частности, не позволяет заключать контракты жизненного цикла в отношении объектов здравоохранения, объектов спортивной инфраструктуры и ряда иных объектов, если такие объекты не признаны уникальными объектами капитального строительства.

Однако следует отметить, что в сфере регулирования контрактов жизненного цикла в последнее время происходили положительные изменения. В частности, пункт 6 статьи 78.2 Бюджетного

кодекса Российской Федерации, введенный Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 418-ФЗ, предусматривает возможность принятия публичным партнером обязательств по финансированию проектов на срок, превышающий срок лимитов бюджетных обязательств. Указанная норма распространяет свое действие в том числе и на контракты жизненного цикла.

4. ПРАКТИКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА В РОССИИ

По данным публичных источников⁶, по состоянию на настоящий момент в России заключено лишь два контракта жизненного цикла в соответствии с Законом № 44-ФЗ: контракт на выполнение комплекса работ по проектированию, строительству, последующему техническому обслуживанию объектов наружного освещения в Нижнем Тагиле (сумма контракта — более 9 миллиардов рублей, срок — 28 лет), а также контракт жизненного цикла на выполнение комплекса работ по разработке проектной и рабочей документации, строительству и содержанию подъездной автомобильной дороги к деревне Сотник Кондинского района Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (сумма контракта — около 600 миллионов рублей, срок — 6 лет).

Помимо этого развивается практика заключения контрактов жизненного цикла в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ). Так, 25 декабря 2014 года между ГУП «Московский метрополитен» и отобранным в ходе конкурсных процедур частным партнером — ЗАО «Трансхолд-лизинг» — был заключен контракт на «приобретение и предоставление во владение и пользование вагонов метро с обязательством по обеспечению их обслуживания в период жизненного цикла». Сумма контракта составила около 130 миллиардов рублей. Срок обслуживания подвижного состава по контракту составил 30 лет.

Аналогичный контракт был заключен в 14 марта 2014 года с другим частным партнером — ОАО «Метровагонмаш». Сумма контракта составила около 143 миллиардов рублей, срок обслуживания вагонов — 30 лет.

При этом в обязательства частного партнера в указанных контрактах были включены не только лишь поставка и обслуживание вагонов, но и гарантии постоянной доступности определенного количества вагонов в определенном состоянии в течение всего срока контракта на определенных линиях метрополитена.

5. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА КОНТРАКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА

С учетом вышеперечисленного, в настоящее время представляется возможным два направления развития института контрактов жизненного цикла.

Во-первых, возможно развитие по пути расширения перечня объектов контрактов жизненного цикла в Постановлении № 1087, а также закрепления в Законе № 44-ФЗ существенных условий и иных требований к контрактам жизненного цикла по аналогии с Законом № 115-ФЗ. Но все же такое развитие не представляется оптимальным, так как проекты на основании контрактов жизненного цикла не будут подпадать под действие норм законодательства о ГЧП, что негативно повлияет на их инвестиционную привлекательность (*bankability*). Также благодаря гибкому регулированию Закона № 223-ФЗ ничто не препятствует параллельному развитию института контрактов жизненного цикла на его основе, однако следует учитывать, что Закон № 223-ФЗ действует лишь в отношении публичных субъектов, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 1 указанного закона.

Вторым и наиболее предпочтительным путем развития представляется разграничение контрактов жизненного цикла как инструмента публичных закупок (такие контракты будут подчиняться Закону № 44-ФЗ или Закону № 223-ФЗ) и контрактов жизненного цикла как формы ГЧП или, в частности, концессии (такие контракты будут подчиняться Закону № 115-ФЗ после внесения в него соответствующих изменений либо Федеральному закону «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в случае его принятия⁷). Это позволит учитывать специфику отдельных социально значимых проектов ГЧП, структурируя их на основании контрактов жизненного цикла и обеспечивая полноценные гарантии прав как публичного, так и частного партнера, а также финансирующих организаций. Аналогичный подход используется, например, в США, где договоры, заключаемые на срок жизненного цикла в автодорожной сфере, могут, в зависимости от экономических соображений, структурироваться и как публичные закупки, и как ГЧП⁸.

При этом ключевым вопросом в случае выбора второго из указанных путей развития станет вопрос критериев, согласно которым должно определяться, в каких случаях контракт жизненного цикла должен заключаться на основании законодательства о публичных закупках, а в каких — на основании законодательства о ГЧП. Представляется, что такие критерии должны быть исчерпывающим образом закреплены в законодательстве во избежание возможных злоупотреблений.

7 В настоящий момент проект указанного закона (Законопроект № 238827-6) находится на рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ во втором чтении.

8 См. подробнее Отчет (Белую Книгу) Министерства транспорта Миссури.

Режим доступа: www.modot.org/i70tollinganalysis/documents/A-14-12-29I-70TollWhitePaper.pdf

КОНТРАКТЫ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА КАК НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК



**Денис Качкин, управляющий партнер
«Качкин и Партнеры»**



**Ирина Митина, старший юрист практики по
инфраструктуре и ГЧП «Качкин и Партнеры»**

В международной практике контракты жизненного цикла (далее КЖЦ) являются одной из форм государственно-частного партнерства (далее ГЧП). Эта форма получила активное воплощение в 1980-х годах прошлого века в Австралии и Великобритании в программе частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative, PFI). При этом сам термин КЖЦ – Life Cycle Contracts (LCC) возник в Скандинавии.

По КЖЦ частный партнер осуществляет проектирование, строительство (реконструкцию) и обслуживание оснащенного объекта инфраструктуры в

течение определенного срока, а государство (публичный партнер) оплачивает его работы и услуги на определенных условиях. Речь идет о периодических платежах, как правило, после сдачи объекта в эксплуатацию, размер которых зависит от качества эксплуатации и соответствия имущества определенным характеристикам (так называемая «плата за доступность»). Предметом контракта является не столько создание объекта, сколько предоставление определенного сервиса на протяжении срока его «жизни», поэтому КЖЦ также называют сервисными контрактами.

Наиболее известные примеры контрактов за рубежом: участок автомагистрали E18 Муурла – Лохья в Финляндии, железнодорожная магистраль между Лондоном и тоннелем под проливом Ла-Манш, а также создание объектов здравоохранения в Великобритании.

В российском законодательстве термин КЖЦ впервые на федеральном уровне был введен в 2014 году Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — ФЗ о контрактной системе). Таким образом, в отличие от мировой практики, в России КЖЦ рассматривается не как одна из форм ГЧП, а как вид публичной закупки. Данное обстоятельство снижает привлекательность КЖЦ для проектного финансирования, так как государственные контракты являются менее гибким институтом и не предполагают качественного риск-менеджмента в отношениях между сторонами. В частности, к государственным контрактам не применимы такие характерные для ГЧП инструменты как: 1) множественность лиц на стороне исполнителя; 2) использование прямых соглашений с финансирующими организациями; 3) корректировка цены контракта в связи с изменением финансового состояния на рынке (при изменении валютных

курсов, индексов потребительских цен и др.¹);
4) эффективные механизмы компенсации при расторжении соглашения (выплата основного долга, акционерного капитала, суммы для получения внутренней нормы доходности) и др.

Согласно ФЗ о контрактной системе, под КЖЦ понимается контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе, *при необходимости* проектирование, конструирование объекта), последующие обслуживание, ремонт и *при необходимости* эксплуатацию и (или) утилизацию товара (объекта). По общему правилу заключение контракта на весь жизненный цикл объекта возможно только с использованием КЖЦ. Включение в иной контракт нескольких видов работ (например, проектирование и строительство) может быть признано нарушением законодательства о конкуренции². Перечень случаев, когда можно использовать КЖЦ, установлен Правительством РФ³ (далее — Постановление № 1087). В настоящее время он носит закрытый характер и включает:

- автодорожные объекты;
- порты;
- коммунальную инфраструктуру;

- аэродромы;
- метрополитен;
- железнодорожный, внеуличный и электрический наземный транспорт;
- воздушные, морские и речные суда;
- уникальные объекты капитального строительства.

Вместе с тем очевидно, что потребность в заключении комплексных контрактов есть и в других областях, например, в сфере культуры, образования и спорта⁴.

Существует неопределенность в том, какие именно работы (услуги) входят в КЖЦ по умолчанию, а какие должны быть специально указаны в законодательстве. Так, в Постановлении № 1087 отмечены только работы по проектированию и строительству. Однако, по мнению Минэкономразвития России, обслуживание является неотъемлемой частью КЖЦ, поэтому оно подразумевается всегда, даже если об этом прямо не сказано⁵. Практика заключения КЖЦ крайне незначительна и не позволяет сделать однозначного вывода о составе работ (как правило, речь идет о проектировании, строительстве и обслуживании⁶). Можно

- 1 Отметим, что Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 498-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»» были предусмотрены дополнительные основания для изменения цены контракта, в частности, с использованием специально утверждаемых индексов корректировки цен, индекс-дефляторов. Но это правило применяется только в отношении определенных видов товаров (работ, услуг), государственные (муниципальные) контракты в отношении которых подлежат исполнению в 2015 году.
- 2 Это ограничение следует из статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой в один лот (и один контракт) нельзя включать технологически и функционально не связанные друг с другом товары (работы, услуги), и подтверждается судебной практикой: Определение ВАС РФ от 7 июля 2011 г. № ВАС-7926/11 по делу № А59-3120/2010, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 27 июня 2011 г. № Ф03-2295/2011 по делу № А59-3672/2010, Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 4 сентября 2012 г. по делу № А53-629/2012.
- 3 Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».
- 4 Так, в настоящее время на рассмотрении находится несколько постановлений Правительства РФ о дополнении случаев заключения КЖЦ. См., например: <http://regulation.gov.ru/project/19179.html>, <http://regulation.gov.ru/project/19340.html>.
- 5 В каких случаях заказчик обязан заключать контракт жизненного цикла? // Консультация эксперта, Минэкономразвития России, 2014.

предположить, что специально в перечне КЖЦ нужно указывать только те работы, которые, согласно закону, включаются при необходимости (например, проектирование или целевая эксплуатация). Однако нормативно этот вопрос четко не решен, что порождает значительные правовые риски.

С учетом особенностей КЖЦ в системе государственных закупок возникает необходимость соотносить КЖЦ с механизмами Федерального закона «О концессионных соглашениях»⁷.

Концессионное соглашение также включает несколько стадий жизненного цикла объекта, который поступает в государственную собственность и обслуживается частным инвестором. Первоначально закон предусматривал возможность только частичного софинансирования проекта из бюджета. Однако затем была введена норма о плате концедента⁸, которую на практике используют аналогично плате за доступность. Концессия как одна из форм ГЧП является более гибкой по отношению к государственным закупкам и позволяет вводить в соглашение более тонкие настройки для учета интересов частного инвестора. Однако, в отличие от КЖЦ, концессионное соглашение

обязательно включает *целевую эксплуатацию* объекта. Таким образом, на сегодняшний день КЖЦ по ФЗ «О контрактной системе» не относится к ГЧП и поэтому не является столь эффективным, а использование концессионного законодательства в отношении всех видов сервисных контрактов невозможно.

Важным является вопрос применения к КЖЦ норм бюджетного законодательства о долгосрочном финансировании. По общему правилу публичные субъекты могут заключать контракты в пределах трехлетних лимитов бюджетных обязательств⁹ (статья 72 Бюджетного кодекса РФ). Среди исключений напрямую КЖЦ не указаны. Представляется, что к КЖЦ следует применять положения о контрактах с длительным производственным циклом, которые могут заключаться на срок более трех лет. Однако в связи с отсутствием легального определения производственного цикла¹⁰ использование этой нормы также связано с определенными рисками.

6 То есть, обслуживание включается в контракт по умолчанию, без отдельного упоминания в законе. См., например: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0351300172214000063>; <http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/documents.html?regNumber=0187300003514000336>; <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=0162300000814001059>

7 Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

8 См.: Федеральный закон от 25 апреля 2012 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и статью 16 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (введена плата концедента для автодорожных проектов); Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (возможность применения платы концедента в любых проектах).

9 Под лимитами бюджетных обязательств понимается объем прав в денежном выражении на принятие бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

10 Например, в практике по налоговым спорам договоры с длительным производственным циклом понимаются как аналогичные договорам с длительным технологическим циклом (действующие более одного налогового периода (Постановление ФАС Северо-Западного округа от 31 января 2011 г. по делу № А56-10165/2010, Постановление ФАС Северо-Западного округа от 10 апреля 2009 г. по делу № А42-4798/2007, Письмо Минфина РФ от 5 февраля 2010 г. № 03-03-06/1/50).

Таким образом, относительно новый институт КЖЦ в России отличается от мировой практики и нормативно установлен как один из видов государственных закупок, что снижает его инвестиционную привлекательность. Кроме того, в ряде случаев КЖЦ схож до степени смешения с механизмами, установленными концессионным законодательством. Представляется, что для эффективного применения данного института его целесообразно перенести в сферу регулирования

концессионных отношений. В случае неготовности законодателя к радикальному изменению взглядов на правовую природу КЖЦ для развития его использования в системе государственных закупок во всех случаях необходимо урегулировать вопрос с бюджетным финансированием, сферой использования контракта и четко установить, к каким именно стадиям реализации проекта он применяется.



ПОДРЯДНЫЕ ТОРГИ НА ВЫПОЛНЕНИЕ СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ



Камиль Карибов, кандидат юридических наук, партнер, Beiten Burkhardt Москва



Юлия Набиуллина, юрист, Beiten Burkhardt Москва

1. СТРОИТЕЛЬНЫЙ СЕГМЕНТ ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Можно назвать следующие основные причины, по которым строительный сектор государственных и муниципальных закупок (далее — закупки или закупки для публичных нужд) привлекает повышенное внимание законодателя любой страны.

Во-первых, строительные тендеры по количеству стабильно составляют существенную долю от общего числа закупок. Так, в России эта доля составляет почти 50% от общего объема закупок.

Структура заказов при этом распределяется в основном между работами по строительству (49%), реконструкции (37%), капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений (14%).

Во-вторых, на долю подрядных торгов в строительстве приходится наиболее значительные объемы государственных инвестиций. В России около 65% от общей стоимости всех закупаемых товаров, работ и услуг тратится именно в сфере строительства.

В-третьих, здания и сооружения являются неотъемлемой частью социальной среды, вызывая общественный интерес и общественную критику относительно целей их создания и потраченных на них бюджетов.

В-четвертых (разумеется, список можно и продолжить), наиболее капиталоемкие проекты в публичном секторе являются и наиболее «коррупци-оёмкими» проектами.

К сказанному выше можно добавить, что в России борьба мнений и ведомств вокруг принципиальной модели закупок для публичных нужд за последние 15 лет во многом была связана с вопросом о том, по каким процедурам государство будет закупать строительную продукцию.

Какие проблемы при этом возникали и насколько их удалось решить на законодательном уровне, постараемся бегло оценить в настоящей статье.

2. ЭВОЛЮЦИЯ ПОДРЯДНЫХ ТОРГОВ: ОТ 97-ФЗ К 44-ФЗ

Становление системы закупок для публичных нужд связывают с принятием Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Закон состоял всего из 28 статей и

содержал самое общее описание процедур проведения конкурсов на закупки для публичных нужд. При этом ключевые вопросы, влияющие на отбор победителей конкурсов (например, требования к участникам, критерии оценки заявок, содержание конкурсной документации и процедур) отдавались на усмотрение организациям, заказывающим выполнение подрядных работ. Кроме того, субъектам Российской Федерации было позволено принимать свои собственные законы о закупках в рамках общих принципов, установленных 97-ФЗ, чем они не преминули воспользоваться. В результате тендеры либо выигрывали «свои» подрядчики, либо часто они вообще не проводились. Также отсутствовал механизм контроля и ответственности за нарушение законодательства о закупках.

С принятием Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» ситуация радикально изменилась. Был принят федеральный закон, который регулировал по единым правилам подавляющее большинство закупок для публичных нужд в Российской Федерации (исключение было сделано для оборонного заказа и некоторых других узких сфер). В 2011 году был создан единый официальный сайт, на котором государственные заказчики обязаны были публиковать информацию о проводимых ими закупках. Была создана система государственного контроля за проведением закупок со стороны ФАС России.

Сам Закон № 94-ФЗ был основан на формальном подходе, который предполагал, что соблюдение определенных детально описанных правил должно привести к нужному результату. Преследовались две основные цели — экономия бюджетных средств и исключение коррупционных проявлений. В результате, имея перед глазами негативный опыт применения Закона № 97-ФЗ, законодатель попытался исключить «человеческий фактор» из системы закупок. Это проявилось в попытке не допустить дискреционные полномочия организатора торгов, доминировании формы электронного аукциона для проведения торгов, максимальном ограничении квалификационных требований для участников (опыт, наличие ресурсов и т.п.), формализации критериев оценки заявок и др. Неким внешним проявлением такого

процессуализма закона стали его внушительный объем (который постоянно расширялся) и весьма тяжеловесный юридический язык.

Интересно, но именно на подрядных торгах в строительстве, система принципов, выстроенная в Законе № 94-ФЗ, дала осечку. Во-первых, для технически сложных капитальных объектов закон допустил проведение торгов, по выбору заказчика, не только в форме электронного аукциона, но и конкурса. Во-вторых, для заказов со стоимостью 50 000 миллионов рублей и более заказчик был вправе установить квалификационные требования к участникам торгов (опыт, наличие ресурсов и проч.).

Не успели все участники закупок адаптироваться к Закону № 94-ФЗ, как грянула новая реформа. Формальным поводом для этого стало недостижение этим законом своей основной цели — искоренение коррупции в сфере закупок для публичных нужд.

В конце ноября 2010 года тогда еще Президент России Дмитрий Медведев в своем послании к Федеральному собранию констатировал, что потери государства в этой сфере достигают 1 триллиона рублей от «откатов» (был назван даже их размер — 20% от расходовемых государством на заказы средств), и потребовал разработать новую редакцию закона о закупках. В итоге в ФАС России и в Минэкономразвития России были подготовлены два альтернативных законопроекта.

В целом изменения, предлагаемые ФАС России, носили технический характер и основывались на опыте работы этого контролирующего органа в системе закупок (предлагалось уточнить некоторые процедурные сроки, определить нормативы закупок, более детально урегулировать стадию исполнения государственных контрактов, ускорить процедуру рассмотрения жалоб и т.п.). Поправки Минэкономразвития были направлены на построение новой федеральной контрактной системы (ФКС).

Основная критика Закона № 94-ФЗ сводилась к следующим позициям:

- закон о закупках для государственных нужд должен регулировать не только собственно

закупочные процедуры, но и стадии планирования закупок, контроля и мониторинга за их осуществлением;

- не должна абсолютизироваться аукционная форма торгов и денежные критерии оценки заявок (при этом в качестве примера, где аукционная форма торгов не оправдала себя, назывались именно работы по капитальному строительству);
- квалификационные требования к участникам должны стать *conditio sine qua non* торгов;
- необходимо укрепить правовые средства контроля со стороны государственных заказчиков за исполнением государственных контрактов.

В итоге, после долгих дискуссий и доработок статус победителя достался проекту Минэкономразвития и 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Однако в действительности указанный закон стал результатом ведомственного компромисса.

3. ЖИТЬ СТАЛО ЛУЧШЕ?

Пока можно только с осторожностью сказать, что реализация указанных выше правовых позиций (равно как и ряда других) должна сделать Закон № 44-ФЗ более интересным для подрядчиков.

Нельзя упускать из виду, что система закупок для публичных нужд встроена в бюджетную систему России, и многие проблемы, с которыми сталкиваются заказчики и подрядчики, рождаются именно там.

Далее хотелось бы сделать несколько критических замечаний, основанных на опыте сопровождения проектов в секторе закупок для публичных нужд.

С практической точки зрения, беспокойство вызывает введение в область государственных контрактов права заказчика на односторонний отказ от исполнения договора. Еще большее опасение вызывает установление императивной шкалы штрафных санкций за нарушение государственных контрактов.

Несмотря на то, что эти нововведения, на первый взгляд, предоставляют права обеим сторонам государственного контракта, их безусловными бенефициарами станут государственные заказчики. По факту это обернется очередным административным давлением на подрядчиков.

В фундаменте нового закона сохранился краеугольный камень системы закупок, построенной еще на Законе № 94-ФЗ, — начальная максимальная цена контракта (НМЦК).

Этот принципиальный для государства элемент закупок, пожалуй, является их основной проблемой, который отпугивает от публичного сектора иностранных и квалифицированных российских подрядчиков.

НМЦК и основанная на ней игра на понижение при определении цены государственного контракта является нерыночным механизмом и причиной негласных сговоров между государственными заказчиками и фаворизируемыми ими участниками торгов, а также манипуляций при проведении закупочных процедур. И переход на электронную форму торгов, как предлагает ФАС России, здесь не является решением проблемы.

Ситуация усугубляется еще и тем, что в государственном аппарате в среднем низок уровень финансового планирования. Кроме того, действуют бюджетные ограничения для получателей бюджетных средств. Соответственно НМЦК определяется больше по принципу «по одежке протягивай ножки» и имеет на выходе мало общего с реальной стоимостью строительного проекта.

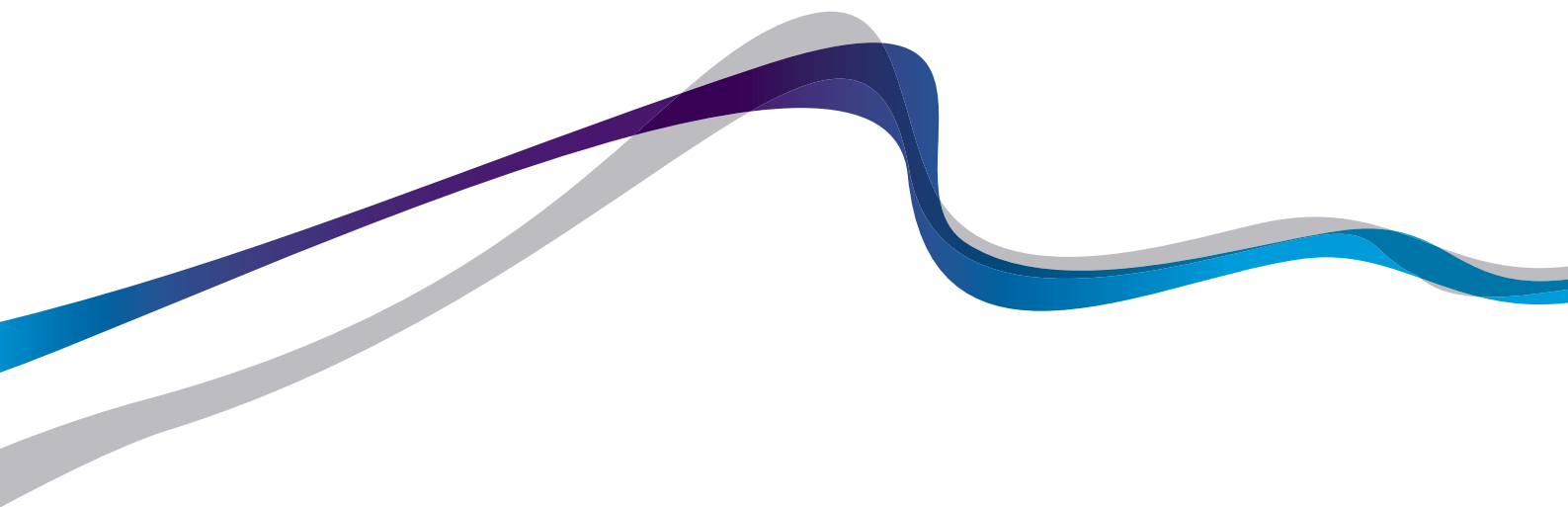
Отлитая по результатам торгов в форму твердой цены государственного контракта она потом на деле также становится инструментом административного давления на подрядчиков.

Необходимо качественно улучшить бюджетное администрирование, чтобы выделенные бюджетные средства своевременно и равномерно (т.е. в соответствии с договорным графиком работ/платежей) доходили до подрядчиков. На практике заказчики перекладывают на подрядчиков все риски недофинансирования в первой половине финансового года, а в конце года подрядчики часто вынуждены (под давлением заказчиков) идти на

определенное манипулирование с отчетными документами, чтобы оправдать освоение «свалившихся» из бюджета средств.

Другой проблемой является то, что государственные заказчики не несут никаких финансовых гарантий перед подрядчиками. Известная любому крупному частному строительному проекту *payment guarantee* значительно отрезвила бы государственных заказчиков в их не всегда правомерных требованиях и вернула бы баланс интересов в отношении сторон государственного контракта.

Представляется, что вопреки декларациям новый закон стал заложником философии предыдущего. Разумеется, он требует обкатки на практике, прежде чем будет вынесен окончательный вердикт о том, было ли введение ФКС реформой или очередным бюрократическим маневром.



НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ



**Наталья Овчинникова, руководитель
направления государственных закупок и
коммерческих контрактов
ООО «ДжиИ Хэлскеа»**



**Виктория Романова, специалист по
государственным закупкам
ООО «ДжиИ Хэлскеа»**

1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ).

Изначально идеология принятия нового закона была направлена на уменьшение коррупции и увеличение прозрачности процедуры закупок для нужд государственных и муниципальных заказчиков. Имеено с этой целью была расширена сфера применения закона, которая теперь полностью покрывает процедуру закупки с момента ее планирования до момента исполнения обязательств

по контракту. Также добавился существенный момент – на различных этапах закупки заказчик может (или должен) провести экспертизу товара, работы, услуги. Например:

- согласно ч.3 ст. 94, «для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу»;
- согласно ст 95. ч.10, «заказчик вправе провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций до принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта в соответствии с частью 8 настоящей статьи».

Экспертиза может быть проведена экспертной организацией (внешняя экспертиза) или собственными силами заказчика (внутренняя экспертиза). При проведении внутренней экспертизы процесс оценки соответствия товара, работы, услуги предмету контракта приобретает довольно формальный характер. Поскольку закон не обязывает заказчика привлекать экспертную организацию и не регулирует процесс контроля внутренних экспертиз, эта возможность контроля недобросовестных поставщиков (впрочем, как и недобросовестных заказчиков) не работает в полную силу.

Согласно ст. 3, п. 15 Закона 44-ФЗ «*эксперт, экспертная организация* — обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных

настоящим Федеральным законом». Таким образом, круг лиц, допущенный к проведению экспертизы весьма обширен. При этом, экспертиза специфического высокотехнологичного оборудования, зачастую, проводится «экспертами», не имеющими необходимых экспертных знаний для выдачи правильного заключения.

Все вышесказанное зачастую негативно влияет на ход закупки, либо срывая ее, либо лишая заказчика возможности закупать товары, работы, услуги, максимально соответствующие его потребностям. И, соответственно, напрямую противоречит идеологии контрактной системы в сфере закупок, согласно которой закупочная документация разрабатывается заказчиком и утверждается им, исходя из своих потребностей.

Аналогичная ситуация складывается при рассмотрении жалоб в ФАС, касающихся технической составляющей закупочной документации. В связи с краткосрочностью процедуры рассмотрения жалобы, а также отсутствием необходимого персонала (технических экспертов) в составе комиссий при рассмотрении жалоб, принимаемые решения носят весьма субъективный характер и основаны, в большинстве своем, на убедительности аргументов и «человеческом факторе» представителей той или иной стороны, нежели на реальной оценке обстоятельств и характеристик. Что негативно сказывается на судьбе закупки в целом.

Безусловно, невозможно обеспечить наличие в штате каждого заказчика и территориального подразделения ФАС технических экспертов по полному перечню закупаемых товаров, работ, услуг. Однако данная проблема должна найти решение.

На наш взгляд, создание единого института экспертизы (либо возложение экспертных обязанностей на существующую структуру) и обязательная экспертная оценка соответствия товара, работы или услуги предмету контракта обезопасила бы заказчика от ошибок при приемке и последующей административной ответственности, а также повысила бы ответственность поставщиков в части декларирования соответствия предлагаемого к поставке товара, работ, услуг при подаче заявок на участие в закупочных процедурах. В состав экспертных комиссий по разным направлениям

должны быть включены дипломированные специалисты, обязательно обладающие достаточным опытом, квалификацией и специальными познаниями в области предмета экспертизы. При достаточном внимании со стороны государства к развитию этого института мы видим его дальнейшее возможное участие в процессе формирования востребованного единого классификатора товаров, работ, услуг, а также создании библиотеки типовых контрактов и технических заданий. Здесь очень важно отметить, что работа экспертов должна быть направлена на поддержание заказчика в процессе формирования технического задания для приобретения товара, работы или услуги, максимально отвечающего потребностям государственного и муниципального заказчика, а также на приобретение наиболее высокотехнологичных и качественных товаров. Контроль правомочности одностороннего расторжения контрактов заказчиком по причине технического несоответствия товара, работы, услуги поможет уменьшить коррупционную составляющую в случаях поставки некачественных товаров, работ, услуг (обязательное расторжение контракта) и пресечь случаи неправомерного расторжения контракта заказчиком в пользу «своих» поставщиков.

Также, с точки зрения рассмотрения жалоб контролирующим органом, наличие экспертных заключений технической составляющей закупочной документации позволит повысить объективность выносимых решений и уменьшит коррупционную составляющую в части фальсификации технических сведений о товарах, работах, услугах как на этапе формирования закупки, так и на этапах подачи заявок и работы комиссии.

Кроме того, наличие экспертных заключений может положительно сказаться при принятии решений о закупке сложного, высокотехнологичного оборудования у единственного поставщика в случае его уникальности (ст. 93, ч.3 Закона № 44-ФЗ), поскольку будет являться независимым документальным обоснованием и поможет сократить сроки принятия решения и ускорить реализацию проекта заказчиком.

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ — НОВЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА



Георгий Сухадольский, кандидат физико-математических наук, исполнительный директор Ассоциации участников торгово-закупочной деятельности и развития конкуренции «Национальная ассоциация институтов закупок»



Михаил Шелоумов, кандидат юридических наук, руководитель проектов Ассоциации участников торгово-закупочной деятельности и развития конкуренции «Национальная ассоциация институтов закупок»

Существенной новацией контрактной системы является возможность общественного обсуждения закупок. Это важный элемент становления новой системы, который дает возможность каждому человеку принять участие в анализе распределения государственных и муниципальных средств, проконтролировать предмет закупки, его целесообразность, количественные и качественные требования. С введением общественного обсуждения планов-графиков и

закупок, повышается качество расходования бюджетных средств и их эффективность.

1. ИСТОРИЯ МЕХАНИЗМА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

Эксперты Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ) с 2012 года участвуют в общественном обсуждении закупок стоимостью свыше 1 млрд. рублей каждая на форуме официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» zakupki.gov.ru для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказание услуг zakupki.gov.ru (далее — официальный сайт). После вступления в 2014 году в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) заказчики должны сначала обсудить план-график, а уже потом уже сами закупки на форуме сайта zakupki.gov.ru. Поэтому НАИЗ в 2014 году начал участвовать в мониторинге и этих документов.

Идею о мониторинге закупок стоимостью выше 1 млрд. рублей высказал Президент России Владимир Путин в своей статье «О наших экономических задачах», опубликованной в газете «Ведомости» в феврале 2012 года. Вскоре после этого вышло официальное Поручение Правительства РФ от 2 августа 2012 г. № АД-П13-4450, на основе которого обсуждения начали становиться обязательными. В тот период времени они затрагивали лишь согласование документации с общественностью, не касаясь стадий планирования закупки и исполнения контракта.

Суть общественного обсуждения сводится к тому, что зарегистрированные пользователи задают заказчику, разместившему закупочную документацию на официальном сайте вопросы. Он в свою очередь обязан на них ответить.

Указанным Поручением Правительства РФ предусматривались два этапа обязательного общественного обсуждения. Первый этап проводился в заочной форме, путем переписки на форуме официального сайта, и заканчивался за 15 дней до даты окончания приема заявок на процедуру.

Всех заинтересованных лиц, размещающих свои комментарии на форуме официального сайта государственных закупок, заказчик приглашает на второй этап — очное обсуждение. Данное мероприятие в упрощенном варианте также содержит схему «вопрос» и «официальный ответ», но уже в формате очного присутствия сторон.

Второй этап (очная стадия) общественного обсуждения должен был быть завершен за 10 дней до даты окончания приема заявок.

2. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

С 1 января 2014 года в соответствии со статьями 20 и 112 Закона №44-ФЗ обязательное общественное обсуждение закупок проводится:

- при закупках с начальной (максимальной) ценой или ценой контракта, превышающей 1 миллиард рублей;
- дополнительно — в случаях, предусмотренных законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Порядок мониторинга закупок стоимостью выше миллиарда рублей регламентируется приказом Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 10 октября 2013 г. № 578 г. Москва «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей». К 1 января 2016 г. согласно Закону № 44-ФЗ Правительство РФ должно принять постановление о порядке проведения общественных обсуждений госзакупок. До тех пор

Минэкономразвития и регионы России могут устанавливать подобные механизмы по своему усмотрению.

Минэкономразвития определило необходимость проведения общественных слушаний только для закупок свыше 1 млрд. руб., а из регионов правом обсуждать закупки ниже 1 млрд. руб. на данный момент воспользовались только 11 (Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Чувашия, Вологодская, Воронежская, Тамбовская, Челябинская, Ульяновская области, Ненецкий АО).

В итоге без согласования с общественностью в Ульяновской области уже сейчас не могут осуществляться закупки строительства и реконструкции объектов капитального строительства (кроме автодорог), если начальная максимальная цена контракта 100 млн руб. и выше, региональных и межмуниципальных автодорог, если начальная максимальная цена 500 млн руб. и выше, а также услуг общепита для социальных учреждений, организации отдыха детей и их оздоровления, если начальная максимальная цена контракта 50 млн руб. и выше.

В Челябинской и Тамбовской областях процедуре обязательного общественного обсуждения будут подвергаться закупки по всем отраслям с ценой свыше 500 млн руб. В Ненецком автономном округе это тендеры свыше 300 млн руб., в Республике Калмыкия, где бюджет не очень большой, — 200 млн руб.

Для общественных контролеров в сфере государственных и муниципальных закупок Национальная ассоциация институтов закупок разработала методические рекомендации, содержащие информацию порядке действий общественников, об основных нарушениях, которые чаще всего допускают заказчики, а также механизмах противодействия им. Рекомендации основаны на опыте экспертов ассоциации, которые осуществляют мониторинг сверх-дорогих госзакупок на протяжении двух лет.

Общественное обсуждение планов-графиков закупок — одно из основных новшеств Закона № 44-ФЗ, вступившего в силу, за исключением отдельных его положений, с 1 января 2014 года.

Основные цели данного нововведения — достижение прозрачности планирования государственных закупок, помощь поставщикам, которые смогут выстраивать свои бизнес-процессы под закупки определенных заказчиков, а также осуществление общественного контроля.

Ключевые моменты общественного обсуждения планов-графиков:

- Заказчик обязан указывать информацию о проведении обязательного общественного обсуждения в плане закупок и плане-графике закупок (Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043; Приказ Минэкономразвития и Федерального казначейства от 20 сентября 2013 г. № 544/18 н.).
- Общественное обсуждение плана-графика должно проходить не менее 20 дней с момента публикации плана-графика закупок и не менее 10 дней при запросе котировок на олимпийские и паралимпийские игры по ч. 14 ст. 112 Закона № 44-ФЗ.
- Не позднее 10 дней после окончания общественного обсуждения размещенного заказчиком на официальном сайте плана-графика заказчик проводит очные публичные слушания по обсуждению информации о закупке или нескольких закупках, включенных в план-график и подлежащих обязательному общественному обсуждению.
- Установленный порядок общественного обсуждения планов-графиков не применяется в случаях планирования и осуществления закупок: закрытых способов определения поставщика, в рамках государственного оборонного заказа и единственного поставщика по решению Президента/Правительства (п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

Механизм общественного обсуждения планов-графиков такой же, как и при обсуждении закупок. Заказчик, планирующий осуществить закупку, должен провести обязательное общественное обсуждение плана-графика, который содержит информацию о данной закупке. В соответствии с приказом Минэкономразвития и Федерального казначейства от 20 сентября 2013 г. № 544/18 заказчик размещает на форуме официального сайта информацию о предполагаемой закупке со ссылкой на номер закупки в

своем плане-графике. Данное обсуждение сводится к тому, что зарегистрированные пользователи сайта zakupki.gov.ru могут задавать заказчику, разместившему планы-графики, вопросы по планируемым закупкам. Он в свою очередь обязан на них ответить.

По результатам общественного обсуждения заказчик обязан опубликовать на сайте zakupki.gov.ru итоговый протокол. В нем он должен сообщить о решении размещать извещение о закупке или внести корректировки в план-график. Всех заинтересованных лиц, размещающих свои комментарии на форуме официального сайта, заказчик приглашает на очное обсуждение. Данное мероприятие в упрощенном варианте содержит схему «вопрос» и «официальный ответ».

3. ПРАКТИКА ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

Конечно же, не по каждой закупке разворачивается активное общественное обсуждение.

По нашей статистике, лишь в 20% случаев заказчик действительно погружается в заданный ему вопрос и дает детальный развернутый ответ. В большинстве случаев ответы достаточно короткие, скорее формальные. Встречаются и ситуации, когда заказчики пытаются игнорировать замечания экспертов.

Поэтому с 1 июля 2014 г. на официальном сайте по решению Минэкономразвития России был запущен специальный функционал блокирующего контроля, исключающий возможность проведения закупки в случае нарушения заказчиком установленного порядка обязательного общественного обсуждения крупной закупки (новость об этом была размещена на сайте <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/about/structure/depfks/201407151>).

Вместе с тем, введенный блокирующий контроль не является абсолютным, предложения по его развитию в адрес разработчиков были уже представлены (автоматическое отслеживание опубликованных протоколов и др.).

Нельзя сказать, что деятельность общественных контролеров проста. Например, на второй (очный) этап заказчик с головным офисом в Москве может пригласить всех заинтересованных лиц в филиал своей организации, расположенный в Ханты-Мансийском автономном округе. Или, например, при анализе документации может выявиться, что данные не структурированы или что документы размещаются в многотомных архивах с произвольными названиями и в произвольных форматах. Все это приводит к лишним затратам времени как поставщиков, так и экспертов, которые участвуют в общественном обсуждении закупок.

Для того чтобы исправить ситуацию, со стороны НАИЗ в рамках работы Экспертного совета при Правительстве РФ в части совершенствования общественного контроля государственных расходов, закупок и инвестиций был выдвинут ряд предложений. Ключевыми из них можно отметить внедрение на официальном сайте zakupki.gov.ru автоматического формирования протоколов общественных обсуждений, а также концентрация усилий контролирующих органов (ФАС России, Росфиннадзор) на крупнейших закупках, включая их проверку в обязательном порядке.

4. ПОЗИТИВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Сравнительный анализ, проведенный нашими экспертами, показал, что по сравнению с 2012 годом заказчики стали ответственнее подходить к разработке документации, размещаемой на общероссийском официальном сайте, стремятся избегать прямых нарушений законодательства. Эти изменения связаны, в том числе и с повышением активности общественного обсуждения сверхдорогих госзакупок.

Для примера сравним результаты мониторинга 2012 года и первое полугодие 2013 года. Эти периоды сопоставимы по количеству просмотренных закупок: 112 процедур на сумму 335,9 млрд. рублей за указанный период 2012 года и 116 процедур на сумму 258,1 млрд. рублей за период 2013 года.

Из 112 процедур 2012 года у экспертов возникли вопросы к 80, что составляет 71,43%. Из 116 процедур 2013 года есть замечания к 45 процедурам.

Кроме того, эксперты выявили еще около 10 процедур с документацией, явно составленной под определенного поставщика, что в сумме составляет 48% от общего количества проанализированных закупок.

На общем фоне позитивно выделяется документация тех регионов, где используют типовую документацию, что практически полностью исключает возможности для манипуляций. Это успешный опыт, который необходимо распространять и в других регионах России.

5. ФИНАНСОВАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ

Чтобы оценить потенциальную финансовую эффективность от общественных обсуждений госзакупок, рассмотрим конкретный пример.

Заказчик из технического задания на строительство Больничного комплекса на 65 коек и поликлиники на 200 посещений в смену представил только ТЗ на подключение видеонаблюдения за ходом строительства объекта, что явно ограничивало возможность участия «посторонних» подрядчиков.

После замечаний экспертов НАИЗ заказчик опубликовал недостающие документы. В итоге в аукционе по данному заказу приняло участие две компании. При начальной (максимальной) цене контракта 3,7 млрд. рублей победитель аукциона опустил ее до 2,8 млрд. рублей. Экономия составила 925 млн рублей, или 25% от начальной цены.

6. ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ В 2014 ГОДУ

В 2014 году произошел «переезд» общественного обсуждения на специальный функционал, который кардинально отличается от старого. Процесс продолжался практически месяц, что, к сожалению, вызвало определенную путаницу в деятельности заказчиков и общественных контролеров. Тем не менее в новом функционале реализовано большинство пожеланий общественных контролеров, включая автоматическую связь закупки и ее общественного обсуждения и др.

Общий анализ за 2014 год показывает, что с начала года на функционале общественного обсуждения официального сайта было опубликовано 430 процедур крупных закупок на общую сумму 1 486 826 632 347,07 рублей из числа подлежащих обязательному общественному обсуждению, в том числе 105 процедур, находящихся на стадии опубликования плана-графика, по 28 процедурам опубликованы извещения (включая так называемые «тестовые закупки», в которых заказчики тренируются работать на официальном сайте, ввиду отдельного тестового контура), 297 процедур на стадии «общественное обсуждение завершено».

За 2014 год заказчиками было отменено 67 процедур на сумму 160,2 млрд. рублей.

Кроме того, с начала года на официальном сайте было опубликовано 19 извещений без проведения обязательного общественного обсуждения. Общая сумма таких закупок составила 51,7 млрд. рублей.

В целом за истекший период было заключено 124 контракта на общую сумму 619,2 млрд. рублей. Экономия на торгах составила порядка 3,096 млрд. рублей, или 0,5%.

Изучив ситуацию с проводимым обязательным общественным обсуждением крупных закупок, эксперты отметили существенное понижение активности независимых общественных организаций в качестве общественных контролеров. При наличии относительной активности в 2012–2013 годах, к концу 2014 года помимо Национальной ассоциации институтов закупок, общественных контролеров для закупок на сумму свыше 1 млрд рублей практически не осталось, тем более действующих на регулярной основе.

Выражаем надежду на то, что в ближайшее время ситуация улучшится, и общественные контролеры станут реальной регулярной поддержкой для государства в экономии бюджетных средств.



ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ: НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАКТИК И АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ответственный за выпуск Михаил Ледовский

Дизайн обложки Марии Ратиновой

Верстка Ксении Бибо

Редактор-корректор Юрий Елистратов

Подписано в печать 14.05.2015

Печать офсетная

Тираж 300 экз.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОРУМ ЛИДЕРОВ БИЗНЕСА (IBLF RUSSIA)

Международный форум лидеров бизнеса (IBLF Russia) объединяет усилия бизнеса, государства и общества для увеличения вклада бизнеса в устойчивое развитие.

Задача IBLF Russia – содействовать стабильному и устойчивому развитию России. Наши программы помогают росту бизнеса и в то же время способствуют долгосрочному социальному развитию. Деятельность IBLF Russia направлена на совершенствование стандартов ведения бизнеса, поддержку молодежного предпринимательства, повышение финансовой грамотности населения, содействие компаниям в управлении экологическими рисками и развитие корпоративного волонтерства.

<http://www.iblfrussia.org/>

<http://youthbusinessrussia.org/>

<http://www.business-standards.ru/>

<http://azbukafinansov.ru/>

КОНТАКТЫ

Москва, 125047, 1-я Тверская-Ямская ул., 23, стр. 1

Тел.: +7 (499) 929 79 55 e-mail: further.info@iblfrussia.org