

УДК 34.096

ГРНТИ 10.01.33

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

*Герасименко Анастасия Аркадьевна,
Магистр 2 курса Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
Россия, г. Владивосток,
gerasimenko_anastasiia94@mail.ru,*

*Научный руководитель:
Иванов Александр Михайлович
канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории
государства и права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
г. Владивосток
Ami_25.07@bk.ru*

ABOUT SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF PUBLIC PROCUREMENT IN RUSSIA AND ABROAD

*Anastassiya A. Gerasimenko
2nd year master's student of the Law School
of the Far Eastern Federal University
Russia, Vladivostok*

*Aleksandr M. Ivanov
Dr. of Law, Associate Professor
of the Chair of Theory & History of State and Law,
Law School of FEFU,
Russia, Vladivostok*

АННОТАЦИЯ

Сравнительно-правовой анализ отдельных сторон регулирования государственных закупок в России и за рубежом приоткрывает новые грани для оценки опыта нашей страны. В статье затрагивается нормативная база некоторых стран в области государственных закупок, оценивается возможная перспектива использования зарубежного опыта правового регулирования госзакупок в России.

ABSTRACT

Comparative legal analysis of some aspects of regulation of public procurement in Russia and abroad opens new sides for the evaluations of the experience of our country. The article describes the normative base of some countries in the field of public procurement, and possible perspectives of usage of foreign experience in legal regulation of public procurement are analyzed.

Ключевые слова: государственные закупки; закупки товаров, работ, услуг; контрактная система; правовое регулирование; принципы госзакупок.

Keywords: public procurement; procurement of goods, works, services; contract system; legal regulation; principles of public procurement.

Введение

Для жизнеобеспечения и улучшения благосостояния общества государство исполняет различные функции, среди которых учет и контроль развития внутренней экономики играет ключевую роль. Одной из составляющих этой государственной деятельности являются закупки товаров, работ и услуг для обеспечения нужд, как государственных, так и муниципальных. Такие закупки являются эффективным средством управления экономикой, в связи с тем, что государственные закупки составляют значительную долю бюджета. Правительства стран всего мира пытаются решить задачу по совершенствованию системы закупок, как с точки зрения правовой формы, так и с позиций практической применимости [15].

Законодательство, регламентирующее закупочную деятельность

А. Россия

Законодательство, регулирующее сферу государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и состоит из Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), иных федеральных законов и нормативных правовых актов, связанных с закупочной деятельностью. Институт государственных закупок товаров, работ или услуг имеет комплексный характер, поэтому он обладает многоступенчатой иерархией нормативно-правовых источников, направленных на регулирование отношений, возникающих в данной сфере. Такие нормативно-правовые источники регулирования можно разделить на 5 групп:

1. Конституция Российской Федерации. Данный нормативно-правовой акт обладает высшей юридической силой на всей территории России. В связи с этим, указанные в основном законе нашей страны положения стали опорой в определении основ и руководящих начал законодательства, направленного на регулирование закупочной деятельности. Так, согласно ст. 8 Конституции РФ на территории страны гарантированы единство экономического пространства, свободное перемещение финансовых средств, товаров и услуг, свобода экономической деятельности, а также обеспечение конкуренции на рынке. Нормативные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ. Положения ст. 71 Конституции РФ относят к ведению Российской Федерации установление порядка организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти, установление правовых основ единого рынка, гражданское законодательство [1].

2. Кодифицированные нормативные правовые акты, к числу которых относятся Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ), Налоговый кодекс РФ (далее – НК РФ), Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Первая часть ГК РФ [3] определяет: 1) институт «юридического лица», организационно-правовую форму участника закупки; 2) порядок участия Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством; 3) общие положения о договоре; 4) ряд норм, регулирующих порядок проведения торгов [18]. В свою очередь, вторая часть ГК РФ [4] регулирует отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, подрядным работам и выполнению научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных или муниципальных нужд.

Деятельность государства по осуществлению закупок приводит к расходованию средств бюджета, а значит, по своей природе интегрирована в бюджетный процесс [13]. В этой связи основополагающим источником финансового регулирования сферы государственных закупок является БК РФ [2], который: 1) относит к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных и муниципальных услуг ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; 2) определяет порядок заключения государственных и муниципальных контрактов в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг и в пределах лимитов бюджетных обязательств; 3) обязует получателей бюджетных средств вести реестры закупок, осуществленных без заключения государственных или муниципальных контрактов; 4) определяет принятие бюджетных обязательств получателем бюджетных средств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями; 5) определяет особенности правового положения казенных учреждений, обязанности казенного учреждения в случае уменьшения как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казенным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов; 6) определяет основы

государственного и муниципального финансового контроля, виды бюджетных нарушений и бюджетные меры принуждения, применяемые за их совершение.

3. Федеральные законы. Основополагающим нормативным актом, регулирующим закупки в бюджетной сфере, является Закон № 44-ФЗ, который направлен на то, чтобы: 1) повысить эффективность, а также результативность осуществления государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг; 2) обеспечить гласность и прозрачность осуществления закупок; 3) предотвратить коррупцию и другие злоупотребления в ходе того, когда:

- происходит планирование закупок; - определяются поставщики (подрядчики, исполнители); - заключается гражданско-правовой договор, в качестве предмета которого выступает поставка товара, выполнение работы либо оказание услуги для государственных и муниципальных нужд;

- исполняются условия заключенного контракта; - осуществляется мониторинг закупок товаров, работ, услуг; - происходит аудит в рассматриваемой сфере; - контролируется соблюдение законодательства РФ и иные нормативных правовых актов, регламентирующих контрактную систему в сфере государственных закупок [18].

Важно отметить, что принципиальным отличием Закона № 44-ФЗ от ранее действовавшего федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» является то, что с принятием данного закона произошло существенное изменение и расширение ранее действующей системы закупок: 1) был создан принципиально новый ресурс - Единая Информационная система; 2) была введена система планирования, нормирования и обоснования закупок; 3) введены методы, с помощью которых определяется начальная цена контракта; 4) введены контрактные службы; 5) введены в практику новые правила, руководствуясь которыми обеспечивается заявка и исполняется контракт в целом; 6) введены и реализуются антидемпинговые меры; 7) был разработан и внедрен Реестр банковских гарантий. Иными словами, новая система, предусмотренная Законом № 44-ФЗ,

стала регламентировать весь процесс закупочной деятельности государства. Если согласно ранее действовавшего закона регламентировались лишь какие-то отдельные аспекты данной деятельности, то в соответствии с новым законом стал рассматриваться весь процесс в качестве единого и неразрывного, начиная с этапа, на котором происходит планирование закупок, и завершая этапом, в рамках которого контролируется исполнение контракта в целом, заключенного сторонами. Таким образом, нормами Закона № 44-ФЗ охвачены практически все сферы действия института государственного заказа в условиях современной рыночной экономики [35].

Отдельно заметим, что после введения Закона № 44-ФЗ также произошло расширение перечня видов ответственности, к которым могут привлекаться должностные лица в сфере государственных закупок. При этом, контрольные органы в сфере закупок руководствуются главой 29 КоАП РФ, закрепляющей порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. Основные составы административных правонарушений в сфере государственных закупок предусмотрены в ст.ст. 7.29-7.32.1 КоАП РФ. Подобные дела от имени контрольных органов в сфере закупок рассматриваются должностными лицами, перечень которых содержится в ст. 23.66 КоАП РФ, а именно - руководителями и заместителями федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок, их структурных подразделений и территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов РФ и их структурных подразделений.

Помимо Закона № 44-ФЗ данную сферу регулируют также и иные нормативные правовые акты. В частности, в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлены антимонопольные требования, предъявляемые к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений, особенностям порядка рассмотрения антимонопольными органами жалоб, если будут нарушены процедура торгов и порядок заключения договоров, порядок осуществления процедур, которые включены в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства [11]. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан

Российской Федерации» [6] закрепляет права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. В Федеральном законе от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [7] урегулированы отношения, связанные с использованием электронной подписи при совершении гражданско-правовых сделок, оказании государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций, при совершении иных юридически значимых действий.

4. Подзаконные нормативные правовые акты. Как известно, в случаях, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в рассматриваемой нами сфере. Интересно в этой связи заметить, что на сегодняшний день прямых указов Президента РФ в рамках рассматриваемого нами института государственных закупок не предусмотрено, но существуют отдельные акты, действие которых в определенной степени влияет на государственную закупочную деятельность. Например, Указ Президента РФ от 28.11.2015 №583 «О мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий и о применении специальных экономических мер в отношении Турецкой Республики». В рамках данного указа запрещается выполнять определенные работы турецким субъектам на территории РФ, такие как деятельность в сфере архитектуры и инженерного проектирования, оказание комплексных туристических услуг и обработка древесины.

На основании п.4 ст.3 ГК РФ во исполнение положений кодекса и Указов Президента страны должны приниматься Постановления Правительства РФ. Среди таких актов можно назвать Постановление Правительства РФ от

30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» устанавливает полномочия и организацию деятельности Федеральной антимонопольной службы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков» устанавливает правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [11].

Таким образом, перечень нормативных правовых актов в сфере государственных закупок в Российской Федерации обширный. Более того, он регулирует не только закупочные процедуры, но и контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд.

Вместе с тем, нетрудно заметить, что указанная система закладывает конкуренцию как минимум трех федеральных законов, обладающих формально одинаковой юридической силой. Как следует из п. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ, законодательство о размещении заказов основывается на ГК РФ и БК РФ, но включает их в себя как «иные федеральные законы», приоритет перед которыми имеет Закон № 44-ФЗ. При этом, законодатель не уточняет, в чем заключается правовая сущность понятия «основывается» и на каких конкретных нормах ГК РФ и БК РФ «основывается» законодательство о размещении заказов [21]. Исходя из этого нельзя не согласиться с В.В. Ваниным в том, что «существующая система источников правового регулирования отношений в сфере публичных закупок не гармонизирована, поскольку в основе ее лежит конкуренция трех федеральных законов... каждый из которых, формально обладая равной по отношению к остальным юридической силой, закрепляет приоритет собственных норм» [12].

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о выработке единой позиции по вопросу о приоритете норм ГК РФ по отношению к Закону № 44-ФЗ. Так, в Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 14.03.2016 № Ф05-20049/15 по делу № А41-29146/2015 отмечено, что отношения

сторон регулируются Законом № 44-ФЗ, нормы которого, в том числе и об ответственности за нарушение обязательств, являются специальными по отношению к нормам ГК РФ. Аналогичная точка зрения изложена в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 13.07.2016 № Ф06-10222/16 по делу № А49-9838/2015: требования Закона № 44-ФЗ являются специальными по отношению к общим нормам ГК о договорах. Следовательно, отказ судов в удовлетворении части исковых требований со ссылкой на общие нормы ГК РФ не свидетельствует о неправильном применении апелляционным судом норм материального права [9; 10].

По нашему мнению, если нормы Закона № 44-ФЗ противоречат ГК РФ по порядку, заключению, изменению, расторжению, то применению подлежат нормы ГК РФ. Закон № 44-ФЗ, как специальный закон, может конкретизировать общие нормы гражданского права, но не может противоречить им. Если же специальные правила в иных законах не противоречат ГК РФ, обладающему перед ними приоритетом, то такие правила подлежат применению к соответствующим отношениям. Несоответствие ГК РФ специальных правил должно прямо следовать из содержания тех или иных норм: ГК РФ должен содержать прямой запрет либо исключать возможность установления других предписаний. В ином случае установление иных правовых норм является допустимым.

По справедливому утверждению М.Г. Чуприна, выделение гражданского права в качестве базиса контрактной системы имеет огромное практическое значение, потому что иная ее надстройка в виде норм права, содержащих отдельные положения, регулирующие порядок осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, должна не столько соответствовать положениям Закона № 44-ФЗ, сколько зиждиться на общих началах гражданского законодательства [32]. Данный вывод основан на системном анализе действующего законодательства и правоприменительной практики. Так, Верховный Суд РФ в Определении от 18 мая 2017 г. № 303-ЭС16-19977 по делу № А37-499/2016 прямо указал на гражданско-правовой характер

отношений участия органов государственной власти (местного самоуправления) и частного капитала. Значимость ГК РФ подчеркнута в ст. 2 Закона № 44-ФЗ, который называет его основой законодательства о контрактной системе [8]. Корреляция норм Гражданского кодекса РФ и иных законов, регулирующих отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, также очевидна.

Приведенные ранее размышления дают основание заключить, что в законодательстве о контрактной системе наличествует конвергенция частного и публичного права. Однако вести речь о полной гармонизации данного законодательства, к сожалению, пока не приходится.

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

Кроме того, следует с сожалением констатировать, что показатели эффективности правоприменения в области контрактной системы далеки еще от совершенства, отраслевые нормы не всегда являются дополнением друг друга, а их количество и скорость изменения придают путаницу. По справедливому утверждению Н.Г. Вилковой и А.С. Гриневич, значительное и частое изменение норм Закона № 44-ФЗ (в период с 2013 по 2018 г. принято около 60 редакций закона), издание многочисленных подзаконных нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации приводит к трудностям правоприменения, добавляет характерных особенностей объекту закупки – вектору поведения государственных заказчиков и поставщиков, чьи взаимоотношения детерминированы собственными интересами в рамках действующих субъективных прав и обязанностей [14].

Значительное нагромождение норм из разных отраслей права приводит к тому, что субъекты финансовых и экономических правоотношений, являющиеся

реальными и потенциальными участниками процедуры поставки товаров, работ и услуг для публичных нужд, теряются в массиве норм права, не успевают следить за потоком их изменения, соотношением юридической силы таких изменений, неверно трактуют нормы права и т.д. Это, в свою очередь, порождает проблемы в правоприменительной практике в сфере государственных и муниципальных закупок, нарушает работу контрактной системы как целостного механизма.

На наш взгляд, выход видится в проведении масштабной систематизации нормативного материала и подготовке единого кодифицированного правового акта «О контрактной системе публичных закупок». Единый кодекс контрактной системы должен олицетворять общую систему правового регулирования, исходя из общих принципов контрактной деятельности, содержать общий и типовой унификатор закупочной процедуры и документации, единый перечень правонарушений в данной области и т.д.

Б. США

Как показывает практика, правовое регулирование государственных закупок играет очень важную роль в системе государственных отношений, как внешнеполитических, так и внутри страны [35]. В этой связи необычайно важно провести сравнение нормативной базы регламентирующей закупочную деятельность в России с другими странами.

В первую очередь, следует отметить, что законодательство о государственных закупках в разных странах мира развивалось с особенностями правовых систем и традиций. В силу этого наблюдаются заметные различия в структуре законодательства, а также различия в соотношении законов (актов) в общем объеме нормативных документов по вопросу закупок. Весьма богатый исторический опыт и достаточно устойчивую экономику имеют такие страны как США и Германия, на которые и предлагаем обратить внимание.

В США основу нормативно-правового регулирования государственных закупок в настоящее время составляют Правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR) и Правила закупок для нужд обороны –

дополнение (Defense Federal Acquisition Regulations - Supplement, DFARS), в которых весьма детально проработаны принципы и процедуры государственных закупок. Именно этими документами регламентируется вся система федеральных закупок в США. В целом законодательная основа системы закупок для государственных нужд в США носит двухуровневый характер: - общегосударственное законодательство, регламентирующее организацию процесса государственных закупок и устанавливающее юридические нормы, касающиеся конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне; - специальное законодательство, обеспечивающее реализацию процедур и форм контрактов, а также отражающее требования к информационному обеспечению процессов закупок и анализу их результатов [29]. Национальное законодательство США также регламентирует деятельность органов, ответственных за формирование и использование информационных ресурсов в области государственных закупок.

В. Германия

Достаточно специфичная организация государственных закупок и ее нормативно-правовое регулирование в Германии, где контрактные отношения не выделяются в отдельное законодательство, а являются одним из аспектов антимонопольного законодательства, цель которого предусмотреть невозможность его нарушений, как со стороны заказчика, так и со стороны участников размещения заказа. Для оказания услуг на данный момент национальное законодательство, регламентирующее государственные (публичные) закупки в Германии, включает в себя следующие акты: Положение о заключении публичных контрактов – Die Vergabeverordnung (VgV), Закон о противодействии ограничениям конкуренции – (GVB), Положение об оказании отдельных видов услуг – Sektorenverordnung (SektVO), Положение о заключении публичных контрактов в области Обороны и безопасности (VSVgV). Помимо этого, используется ряд директив ЕС, которые устанавливают пороговые значения финансовых затрат, при которых решается вопрос участия других государств членов ЕС и ВТО при заключении и реализации государственных

(публичных) договоров [26]. Иными словами, нормативно-правовое регулирование государственных (публичных) контрактов в Германии имеет достаточно широкие, но четко выраженные границы и складывается из национального законодательства, специализированных инструкций негосударственного характера, но тем не менее признаваемых государством в качестве обязательных, а также имплементированных в национальное законодательство правовых актов ЕС. Это весьма схоже с нормативно-правовым регулированием государственных закупок в РФ, которое в значительной мере сконцентрировало положения о контрактной системе в специализированных правовых актах. Однако, например, «Положение о заключении публичных контрактов» является по своей сути лишь путеводителем между иными нормативными актами, регулирующими отношения в сфере государственных (публичных) контрактов. В отличие от Закона № 44-ФЗ, который содержит в себе не только положения об иных нормативно-правовых актах, применимых при осуществлении государственных (публичных) контрактов, а также основополагающие принципы, отдельные процессуальные механизмы, применимых при определении поставщика и т.п. Так, например, принципы осуществления государственных (публичных) закупок закреплены в § 97 GWB – Закона о защите конкуренции, в то время как в РФ принципы нашли свое отражение в Главе 1 Закона № 44-ФЗ.

Обобщая сказанное выше, отметим, что, российская контрактная система публичных закупок в настоящее время – это комплексный межотраслевой правовой институт, обеспеченный правовым регулированием ГК РФ, Законом № 44-ФЗ, БК РФ, КоАП РФ и значительным числом подзаконных нормативных правовых актов. Совершенствование действующего законодательства в сфере осуществления публичных закупок открывает новые перспективы для широкого спектра компаний малого и среднего бизнеса, ориентирует направление вектора импортозамещения, определяет выгодные приоритеты развития и преференции российских предпринимателей по отношению к зарубежным поставщикам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Отдельные черты механизма регулирования государственных закупок в России и за рубежом

Институт государственных закупок является важной составляющей современной российской экономики. Такое положение сложилось в силу того, что огромные по своим объемам заказы поступают на рынок именно от государственных органов и муниципальных образований. Помимо закупки товаров и услуг, государство, являясь крупнейшим заказчиком, выступает одним из важнейших инвесторов, закупая продукты и услуги для нужд сфер образования, медицины, армии и т.д.

По мнению Т.Г. Шешуковой, в настоящее время государственные закупки - это один из наиболее адекватных, соответствующих времени инструментов преобразования экономики [34]. С этим можно согласиться, ведь с помощью государственных закупок, государство поддерживает российский (национальный) бизнес, в том числе малое предпринимательство, в силу того, что последнему из-за недобросовестной конкуренции и административных препон сложно «встать на ноги» и развиваться. Институт государственных закупок оказывает стимулирующее влияние, что положительным образом сказывается на экономической стабильности малого бизнеса.

В современных условиях проблема совершенствования системы государственных и муниципальных закупок, носящая многоаспектный характер, приобретает все большую актуальность. Для России проблема совершенствования системы государственных и муниципальных закупок определяется тем, что доля государственной собственности в национальной хозяйственной системе сегодня превышает 60%, и в динамике этот процент продолжает расти. С одной стороны, на национальном уровне необходимо решать традиционную проблему повышения уровня открытости и прозрачности системы государственных и муниципальных закупок, что призвано обеспечить достижение максимальной эффективности указанных закупок по соотношению их цены и качества. С другой стороны, перманентные санкции Запада в отношении России приводят к необходимости поиска Российской Федерацией

новых путей обеспечения конкурентоспособности, в том числе при осуществлении государственных и муниципальных закупок в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) [28].

Посмотрим на отдельные стороны зарубежного опыта организации государственных закупок в России, США и ФРГ.

А. Россия

В первую очередь, рассмотрим механизм государственных закупок в России, являющийся одним из основополагающих инструментов регулирования экономики, который имеет весомое влияние на ее структуру и динамику и определяет социально-экономическое развитие страны [19].

Порядок проведения закупочной деятельности в России в рамках Закона № 44-ФЗ отличается тем, что в данном законе регулируется каждый шаг закупки. Не допускается наличие каких-либо пробелов или недомолвок. За любое нарушение порядка проведения процедуры следует отмена закупки и наложение штрафных санкций на заказчика. [31] Условно, процесс проведения государственных закупок в России можно разделить на следующие этапы: планирование, размещение государственного заказа (осуществление закупок), заключение контракта, исполнение и предоставление отчетности [23].

Рассмотрим указанные этапы несколько подробнее.

1. Процесс планирования в рамках Закона № 44-ФЗ начинается со сбора потребностей. На стадии сбора потребностей собирается информация о заявках на закупку товаров, работ или услуг, которые включают в себя информацию о наименовании, характеристиках, места поставки, количества, цены и т.д. Следующей стадией планирования, является подготовка и публикация плана графика закупок. План график закупок формируется на три года и включает в себя позиции, которые в свою очередь, содержат всю необходимую информацию о закупке.

2. Вторым условным этапом проведения закупочной процедуры в рамках Закона № 44-ФЗ, является этап размещения заказов (осуществления закупок). Размещение государственного заказа – это процесс проведения конкурсного

отбора среди претендентов, главной целью которого является эффективное и в положенный срок заключение договора по поставке продукции [31]. Важным этапом размещения является выбор способа определения поставщика. В Законе о закупках размещение государственного заказа реализуется путем:

- проведения торгов в виде конкурса или аукциона (в том числе в электронном виде);
- без проведения торгов путем запроса котировок и предложений, а также закупка у единственного поставщика.

После публикации план-графика необходимо разместить в ЕИС закупочную документацию. На основе закупочной документации в ЕИС создается извещение, которое содержит информацию об организации заказчика, краткое описание условий контракта, описание объекта закупки, ИКЗ, способ определения поставщика, сроки подачи заявок участников, а также размер обеспечения заявки и исполнения контракта.

Важным моментом является то, что в рамках Закона № 44-ФЗ все закупки дублируются на отобранных Минэкономразвития электронно-торговых площадках. Обычно, закупка на электронно-торговых площадках проходит стадии подачи заявок, работы комиссии и публикации протокола. На стадии подачи заявок поставщики в рамках ранее опубликованного извещения подают заявки участников в двух частях, которые не видит, как сам заказчик, так и другие поставщики. Первая часть заявки должна содержать согласие поставщика на поставку товара, выполнение работ или оказание услуг на условиях, указанных в конкурсной документации. Вторая часть заявки должна включать в себя: всю информацию о поставщике; копии документов, соответствия товара, работы или услуги требованиям законодательства Российской Федерации; документы о соответствии поставщика на участие в закупке; документы о подтверждении квалификации участника [23]. На данной стадии работы комиссия рассматривает их на соответствие требованиям и выносит оценку. Заявки участников, не соответствующие требованиям документации, не участвуют в оценке. На данной же стадии определяется победитель.

Победителем признается участник, который соответствует всем требованиям закупочной документации, а также предложивший самое выгодное предложение.

3. Заключение государственного контракта. На данной стадии происходит формирование условий допуска к участию в размещении заказа и критериев оценки заявок. Контракт заключается с победителем на условиях, которые были описаны в опубликованном извещении. Также, в контракт включаются условия об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика. При отказе победителя заключать договор, организация окажется в реестре недобросовестных поставщиков сроком на два года, а также потеряет обеспечение контракта.

4. Исполнение контракта подразумевает под собой комплекс мер, реализуемых после заключения контракта, направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком. На данном этапе, заказчик осуществляет приемку и оплату по указанному в контракте товару, выполненной работе или оказанной услуге.

5. Все заказчики, работающие в рамках Закона № 44-ФЗ обязаны публиковать в ЕИС следующие отчеты: отчет об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций; информацию об исполнении контракта (результатах отдельного этапа исполнения контракта); отчет по мониторингу реализации крупных проектов с государственным участием [23]. Среди указанных видов отчетов регулярным, то есть публикуемым раз в год является отчет о закупках у СМП и СОНО. Оставшиеся отчеты должны публиковаться в рамках каждой процедуры.

Важно также отметить, что в России, начиная с 2019 г. контрактная система полностью переведена в информационное поле в рамках ЕИС, которая предназначена для обеспечения свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации в сфере закупок, используется для проведения закупочных процедур, а также для формирования, обработки и хранения

информации. Закупочные операции и контакты заказчиков и участников осуществляются через электронные площадки [27].

Таким образом, осуществление государственных закупок в России имеет четкую законодательно закрепленную процедуру, состоящую из этапов планирования, размещения, заключения, исполнения, приемки результатов и контроля. Данная последовательность является обязательной при проведении торгов, так как каждая стадия призвана повышать прозрачность проведения закупок и эффективность расходования бюджетных средств. Соблюдение последовательности осуществления государственного заказа и установленных законом требований позволяет сохранить финансовые ресурсы заказчиков и эффективно регулировать контрактную систему государственных закупок.

Б. США

Рассмотрев механизм государственных закупок в России, перейдем к рассмотрению мировых особенностей и тенденций развития систем закупок для государственных нужд. Представляется, что наибольший опыт государственных закупок накоплен в Соединенных Штатах Америки, где много десятилетий складывалась система государственных контрактов и на данный момент она успешно и эффективно регулируется федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа [24].

В целом система закупок для государственных нужд в США характеризуется следующими особенностями:

- во-первых, система закупок на национальные нужды в США носит децентрализованный характер;
- во-вторых, система закупок, производимых в США непосредственно на государственные нужды, схожа с советской системой материально-технического снабжения – Госснаба СССР;
- в-третьих, осуществление закупок в интересах обеспечения нужд федеральных органов власти в США возложено на единый орган - Управление общих услуг – GSA (General Services Administration);
- в-четвертых, проведение специализированных закупок для государственных нужд осуществляется отдельными ведомствами: Министерством обороны США (Department of

Defense - DoD); Агентством по исследованию и развитию в области энергетики (The United States Energy Research and Development Administration - ERDA); Национальным управлением по авионавтике и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration - NASA) и др. Нужно заметить, что система государственных закупок США охватывает в общей сложности около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплексы; - в-пятых, в США сложилась своеобразная нормативно-методическая структура системы закупок для государственных нужд.

Выше отмечалось, что национальное законодательство США также регламентирует деятельность органов, ответственных за формирование и использование информационных ресурсов в области государственных закупок. Центр данных по федеральным закупкам США периодически издает руководство по представлению информации, который включает следующие основные разделы: - полный перечень отчитывающихся, а также не отчитывающихся по государственным закупкам ведомств; - необходимые инструкции для узлов сбора данных по государственным закупкам в каждом ведомстве; - разъяснения о том, какие данные и с какой периодичностью требуется представлять по государственным закупкам [29].

Центральная информационная система федеральных закупок США является основным источником консолидированной информации о государственных закупках. Эти данные Центральной информационной системы используются в качестве основы для подготовки периодических и специальных отчетов: президенту страны, конгрессу США, бюджетному управлению Соединенных Штатов, федеральным ведомствам, коммерческим структурам и некоммерческим общественным организациям [27].

Центральная информационная система федеральных закупок США, в базе данных которой есть сведения о государственных закупках с 1979 г.:

- готовит и ежегодно выпускает отчеты о государственных закупках;

- составляет отчеты на основе индивидуальных запросов любых потребителей (на платной основе);

- оказывает клиентам помощь в разработке требуемой структуры отчета (на платной основе).

Важную роль в осуществлении государственных закупок в США играет система электронных торгов, призванная:

- автоматизировать рутинные процедуры взаимодействия органов, осуществляющих государственные закупки, с потенциальными подрядчиками;
- существенно снизить затраты ресурсов на выполнение процедур государственных закупок;
- многократно сократить сроки проведения операций по осуществлению государственных закупок.

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

Важными условиями эффективного применения электронных торгов при осуществлении государственных закупок являются:

- развитое законодательство в сфере регулирования использования Интернет-технологий, средств связи и защиты информации, отвечающее принципам управления системой государственных закупок;
- разработка и внедрение базовых стандартов безопасности для компьютерных сетей, обслуживающих государственные закупки.

Значительным и принципиальным отличием двух систем является то, что в США система государственных закупок является централизованной, в России – децентрализованной. В обеих системах, безусловно, есть свои минусы и

плюсы, но, как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надежной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Считается, что одним из главных преимуществ централизованной системы является низкий уровень коррупции. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию государственных закупок за других [16]. В качестве еще одного важного отличия следует назвать то, что в системе государственных закупок США государственный заказчик не ищет мнимой экономии, связанной с ценой контракта, напротив, он заключает контракты с целью получения минимальных издержек и с минимальным ущербом экономике в целом. В нашей же системе цена является приоритетным показателем, несмотря на возможный ущерб в перспективе из-за таких контрактов [25].

В. Германия

Конечно, есть примеры эффективной децентрализованной системы государственных закупок, например в Германии, хотя, там уровень развития системы государственных закупок и экономики в целом гораздо выше. Все же, наряду с системой государственных закупок США давайте обратим внимание на опыт организации государственных закупок в Германии.

ФРГ как член ЕС ведет закупочную деятельность в полном соответствии с положениями законодательства Евросоюза, касающегося государственных закупок. Адаптация национального законодательства Германии в сфере размещения государственных заказов к требованиям Евросоюза происходила достаточно просто, поскольку ФРГ всегда ориентировалась в организации государственных закупок на основные принципы, определяющие функции и задачи государства при управлении системой государственных закупок, включая создание конкурентной среды, исключение дискриминации и т.д., позволяющие в конечном итоге рационально расходовать государственные средства [29]. Положения, касающиеся порядка осуществления государственных закупок, отвечающие требованиям законодательства ЕС, изложены в законе ФРГ о недопустимости ограничения конкуренции, то есть в антимонопольном законе.

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

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

Во-вторых, позитивным моментом реализации государственных закупок в ФРГ является установленный законом для апелляционной и судебной инстанции ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия государственного заказчика. Это очень важно, поскольку в этом случае обжалование решений государственного заказчика не приводит к задержке инвестирования средств. Здесь уместно вспомнить, что в России ФАС подобные апелляции имеет право рассматривать в течение полугода, и это безусловно негативно сказывается на развитии прав конкуренции в сфере государственных закупок и увеличивает период производственно-сбытового цикла в хозяйственном обороте.

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

В-четвертых, значимым фактором осуществления государственных закупок в ФРГ является использование раздельной системы правил размещения государственных заказов, предусматривающей, в том числе, использование

различного порядка контроля и обжалования действий заказчика: - с одной стороны это государственные заказы, которые в денежном выражении находятся выше пороговых величин, предусмотренных директивами Евросоюза; - с другой стороны это государственные заказы, которые в денежном выражении находятся ниже пороговых величин, предусмотренных соответствующими директивами ЕС.

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

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

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

В-седьмых, в Германии в государственных учреждениях практикуется назначение независимых лиц, ответственных за размещение государственных заказов. Работа этих лиц контролируется вышестоящими органами надзора и представителями Счетной палаты ФРГ. Такая практика внедрена потому, что заказчики нередко предпринимают попытки обходить отдельные положения

законодательства о государственных закупках и снять с себя часть обязательств, что приводит к случаям недобросовестной конкуренции.

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

В свете рассматриваемого вопроса интересно также отметить, что в Федеральном агентстве по закупкам Германии (Federal Procurement Agency) как правительственном учреждении, осуществляющем закупки для федеральных органов государственной власти, фондов и научно-исследовательских институтов, наряду с Федеральной службой оборонных технологий и закупок (Federal Office for Defence Technology and Procurement) сформирован комплекс механизмов, обеспечивающих профессионализм и высокую квалификацию сотрудников, включая: - службу профессиональной поддержки; - службу по организации семинаров и тренингов по предотвращению коррупции; - совет по предотвращению проявлений коррупции.

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

Г. Отдельные черты механизма госзакупок в иных странах

Немало положительных черт можно выделить и в системах государственных закупок других стран. Так, например, в Австралии прозрачность государственных закупок обеспечивается обязательной публикацией в сети Интернет всей информации о государственной закупке, включая: план закупок заказчика, извещение о конкретной закупке, документация к конкретной закупке, сведения об исполнении контракта. В

соответствии с национальными правилами госзакупок все заказчики обязаны публиковать извещение и документацию о государственных закупках стоимостью свыше десяти тысяч австралийских долларов. На портале системы госзакупок AusTender (www.tenders.gov.au) помимо стандартных документов о закупках представляется большой объем следующей статистической информации о государственных закупках: - статистика участия в государственных закупках индивидуальных предпринимателей, предприятий малого и среднего бизнеса; - сведения о контрактах на поставку в интересах государственных нужд с иностранными поставщиками; - информация о лучших категориях товаров и услуг с учетом анализа стоимости контрактов; - список лучших поставщиков товаров и услуг.

А вот в Бразилии, например, прозрачность государственных закупок обеспечивается предоставлением информации на «Портале прозрачности» – Transparency Portal (www.portaldatransparencia.gov.br), где помимо этого предоставляется информация о расходах на осуществление государственных закупок и об исполнении бюджета в целом. Особенности системы Transparency Portal, связанные с отсутствием требований прохождения регистрации и получение пароля, а также с автоматическим (без выполнения специальных операций) режимом наполнения информации посредством извлечения необходимых сведений из информационных систем органов государственной власти, обеспечили национальной системе Transparency Portal широкую международную известность и признание как реализующей лучшую технологию обеспечения прозрачности и предотвращения проявлений коррупции в сфере государственных закупок.

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

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

В Канаде в целях обеспечения единства системы государственных закупок в стране существует Кодекс этического поведения государственного заказчика (The Code of Conduct for Procurement), закрепляющий требования, согласно которым представитель заказчика: - руководствуется в своей деятельности нормами законодательства о государственных закупках; - обязан незамедлительно сообщить в письменной форме о фактах подкупа или нарушений законодательства о государственных закупках; - должен избегать конфликта интересов, в том числе связанный с семейным положением; - не должен принимать подарки от интересантов участия в системе государственных закупок.

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

Одним из мировых лидеров в сфере информационного обеспечения государственных закупок является Южная Корея. В распоряжении центрального ведомства Южной Кореи по государственным закупкам есть полностью интегрированная, сквозная система электронных закупок KONEPS (www.pps.go.kr), которая охватывает весь цикл электронных закупок, начиная с регистрации участников и заканчивая контролем и оплатой контракта. Система электронных закупок KONEPS обеспечивает электронный обмен документами,

связанными с закупками, с большим количеством (более 140 внешних систем), обеспечивая полную автоматизацию процесса государственной закупки, включая: - сбор данных о квалификации поставщика; - формирование отчета о поставке; - выставление счета-фактуры; - обеспечение электронной оплаты контракта.

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

Если говорить об общих подходах к осуществлению государственных закупок в разных странах, то можно отметить, что практически во всех странах G20 в интересах обеспечения прозрачности закупок практикуются публикации решений об определении поставщика и о заключении контракта с победителем государственных закупок [30]. В интересах обеспечения единства и целостности национальной системы государственных закупок в странах G20 используется три вида нормативно-правовых актов, определяющих этические нормы поведения участников системы государственных закупок: во-первых, это законы и подзаконные нормативные правовые акты, практикуемые в Австралии, США, Южной Корее и ряде стран ЕС (Австрия, Бельгия, Великобритания, Испания, Чехия); во-вторых, это отдельный свод правил этического поведения в сфере государственных закупок, практикуемые в Бразилии, Канаде, Мексике, Турции и ряде стран ЕС (Нидерландах, Франции); в-третьих, это рекомендации, касающиеся осуществления процедур государственных закупок, практикуемые в ряде стран ЕС (Дания, Ирландия, Германия).

В целом анализ современных особенностей развития систем закупок для государственных нужд в отдельных странах мира позволяет выделить

следующие общие тенденции их развития: - открытость и прозрачность; - обеспечение качества процедуры закупки; - соблюдение этических норм поставщиками и заказчиками; - непрерывное совершенствование системы; - обеспечение качества закупаемых товаров и услуг; - безопасность; - обеспечение оперативности закупки; - усиление обратной связи с участниками системы; - минимизация государственных расходов.

Таким образом, современные тенденции развития систем закупок для государственных нужд в мировой практике обусловлены поиском рациональных пропорций между: - открытостью и прозрачностью систем государственных закупок, с одной стороны, и их безопасностью для государства, с другой стороны; - минимизацией бюджетных расходов на государственные закупки, и обеспечением должного качества закупаемых товаров и услуг; - усилением обратной связи с участниками системы государственных закупок, и непрерывным совершенствованием системы государственных закупок; - обеспечением оперативности государственных закупок, и обеспечением качества процедур государственных закупок; - соблюдением этических норм поставщиками при государственных закупках, с одной стороны, и соблюдением этических норм заказчиками, с другой.

Возможные перспективы использования зарубежного опыта для развития российской контрактной системы

В России развитие современной системы государственных закупок началось в 1990-х гг. с установления принципа добровольности заключения контракта между поставщиком и государственными заказчиками. В настоящее время система государственных закупок – это контрактная многоуровневая система, основанная на единых подходах и принципах. На систему государственных и муниципальных закупок выделяется значительная доля бюджетных средств, порой превышающая треть всех расходов. При этом, средства, выделяемые из бюджетов на государственные закупки, направляются как на приобретение определенных товаров, работ, услуг, непосредственно необходимых для осуществления деятельности государственных органов-

заказчиков, так и на инвестиционные товары, с помощью которых государство воздействует на национальную экономику. Государство закупает необходимую продукцию для нужд здравоохранения, армии, культуры, спорта, образования. Большая часть средств идет на закупку продукции, необходимой для реализации государственных программ.

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

В целом следует подчеркнуть, что за 30 лет в Российской Федерации:

- создана нормативно-правовая база регулирования системы государственных и муниципальных закупок;
- создана информационная прозрачность государственных и муниципальных закупок;
- сформулирован регламент внедрения закупок;
- определена ответственность поставщика и заказчика закупок;
- сформулированы основные требования контроля за эффективным расходом бюджетных средств;
- определены правила участия иностранных поставщиков в закупках [34].

В этой связи не лишним будет, на наш взгляд, напомнить, что в настоящее время в Российской Федерации указанные выше федеральные законы всесторонне регулируют и регламентируют почти все процессы, связанные с государственными закупками. Финансовое обеспечение государственных закупок происходит за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов, в зависимости от статуса заказчика. Все действия заказчика и поставщика контролируются Федеральной антимонопольной службой (ФАС РФ), которая проверяет участников закупочной деятельности на предмет соблюдения соответствующего законодательства. Если выявляются нарушения законодательства или условий контракта, а также случаи одностороннего отказа от заключения контракта или его расторжения, юридические или физические

лица, выступающие в сфере государственных и муниципальных закупок в лице поставщика, подрядчика или исполнителя, включаются в Реестр недобросовестных поставщиков. Данный реестр был создан с целью снижения рисков заключения контрактов с недобросовестными исполнителями.

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

Настоящее исследование показывает, что в современных условиях в мировой практике государствами широко используются системы общественных закупок, созданные и функционирующие на основе принципиально разных моделей, включая централизованную, децентрализованную и смешанную системы. Особенности организации механизма госзакупок и его регулирования во многом зависят от системы государственного управления, традиций взаимодействия хозяйствующих субъектов в условиях государственного регулирования, их деятельности, развития взаимосвязей и в целом от экономического уровня стран, а также воздействия внешних факторов в условиях глобальной экономики.

Зарубежный опыт государственных закупок представляет несомненный интерес, поскольку поможет разработать и внедрить в российскую практику государственных закупок новые подходы. В этой связи, считаем целесообразным еще раз остановиться на положительном опыте реализации политики США и ФРГ в области организации и регулирования института государственных закупок, которые, на наш взгляд, могут быть применены к российской действительности.

Как показало проведенное исследование, национальная система государственных закупок США можно охарактеризовать такими признаками, как: – жесткая регламентация процедур, взаимодействие и контроль между ведомствами дают возможность противодействовать коррупции; – обширное использование методики планирования государственных нужд; – осуществление

конкурсных торгов согласно единой методологии, применение библиотеки типовых контрактов и банка данных полезных свойств закупаемой продукции; – применение отличающихся друг от друга механизмов контроля исполнения контрактов, анализ эффективного обеспечения государственных (публичных) нужд и системы управления поставками продукции; – специальные информационные средства управления контрактными системами решают проблему публичной открытости и гласности абсолютно всех контрактных процессов и их итогов [20].

Большое значение в практике США придается процедуре планирования государственного заказа. Прогноз закупок представляет собой план-график размещения государственного заказа. При этом в США планирование основано на контроле каждой закупки на всех этапах реализацией контракта. В соответствии с Законом № 44-ФЗ в 2015 году план-график стал структурированным, что позволяет видеть все внесенные изменения, тем самым, поддерживается принцип открытости. Однако эта область требует более тщательной разработки, чтобы сделать план-график более эффективным.

Федеральная контрактная служба США предоставляет полную информацию о планировании государственных закупок. Это позволяет узнать об осуществлении государственных закупок еще до торгов. В системе общего доступа можно найти информацию по каждой интересующей закупке. В перечень данных, которые входят в информационный лист о закупке, включается: - наименование органа-заказчика; - ценовой диапазон; - формы контракта, в т.ч. форма его реализации; - данные об ответственных лицах.

В Российской Федерации сейчас ситуация складывается так, что данная практика размещения государственного заказа приближается в этом отношении к опыту США, у причастных органов в планах полная прозрачность всех процессов [24].

Федеральная контрактная система США примечательна своим разветвленным организационно-функциональным аппаратом, который управляется единым центром. Иными словами, главным преимуществом

системы государственных закупок в США является ее централизация, когда заказчиком выступает один специализированный государственный орган, благодаря чему значительно сокращаются расходы бюджетных средств по сравнению с децентрализованной системой, действующей в России, в которой заказчиком выступает любой государственный орган или бюджетная организация [36]. По нашему мнению, данный опыт был бы полезен в России в настоящих условиях. Центральным органом управления закупками в США выступает Офис государственного заказа США. Далее, что, возможно, необходимо как практика для применения в РФ из американского опыта - в США большое значение уделяется квалификации чиновников, которые отвечают за планирование государственного заказа. Перед ними ставятся высокие требования, т.к. вопрос их компетенции затрагивает интересы государства. В российской действительности, по словам многих ученых, серьезная проблема связана именно с квалификацией кадров в сфере государственных закупок, из-за чего теряется эффективность реализации бюджетных средств. Однако в настоящее время законодатель ужесточает санкции за нарушение предписаний закона в сфере подготовки кадров [33].

С 1 января 2015 года в российской системе государственных закупок было введено двухуровневое планирование - среднесрочное и оперативное. К среднесрочному можно отнести трехлетние планы закупок. Помимо этого, заказчики обязаны формировать подробные планы-графики закупок на текущий год, т. е. оперативное планирование.

Много положительных черт, которые Россия могла бы взять на вооружение, имеет также контрактная система ФРГ. Исходя из того, что Германия входит в состав ЕС, на нее накладываются обязанности по исполнению союзного законодательства. Однако законодательство Европейского союза заимствовало некоторые положения законодательства Германии в вопросах невозможности ограничения конкуренции и недопустимости создания монополий [24]. Контроль над процедурами государственных закупок в Германии интересен тем, что он представляет собой двухуровневую систему,

которая включает в себя апелляционную инстанцию и судебную. В ФРГ чрезвычайно популярна возможность оспаривать итоги размещения заказа, в силу того, что решение, принимаемое по итогам торгов, публикуется в официальных источниках, что влечет за собой повышение прозрачности в области информирования населения и иных участников государственных закупок. Важно также подчеркнуть, что решения, принимаемые апелляционной и судебной инстанциями, которые контролируют исполнение системы государственных закупок, публикуются в различных источниках и служат для дальнейшего развития законности проведения государственных закупок. Жалобы рассматриваются в ускоренном порядке, что позволяет не задерживать приобретение товаров и услуг [17].

Еще один аспект, на который, на наш взгляд, России необходимо обратить внимание, это то, что в Германии по итогам торгов участник, который предложил наиболее выгодные для заказчика условия получает возможность заключить контракт. Очень важно отметить тот факт, что в Германии, в отличие от большинства стран, под выгодой для заказчика понимается не самая низкая цена, а качественный товар по доступной цене, именно это является первостепенной целью заказчика - доступная цена за качественный товар. Иными словами, после проведения торгов в Германии контракт на поставку товаров и услуг для нужд государства заключается с более выгодным участником с экономической точки зрения. При этом экономической выгодой в Германии считается не снижение цены в результате проведения торгов, и не приобретение самых дешевых товаров, работ и услуг. Для Германии получение качественных товаров по приемлемой и доступной цене – вот, что является основной экономической выгодой торгов. Кроме того, следует обратить внимание и на то, что одним из механизмов обеспечения контроля над размещением государственного заказа в ФРГ является деятельность общественной организации экспертов и ученых «Форум госзаказа». Эта организация помогает производить обмен мнениями, формировать отношение к новым явлениям в сфере государственных закупок. В результате многие вопросы можно рассмотреть со стороны независимых

экспертов, найти новые решения проблем, а также это помогает реализовывать принцип открытости и достоверности.

Рассмотрим возможности использования опыта передовых стран в российской практике организации государственных закупок. Российское законодательство предусматривает регулирование всех стадий закупочного процесса: планирование закупок (на 1-3 года); определение поставщика и заключение контракта; исполнение контракта и отчетность. Все это сопровождается сквозным мониторингом, контролем и аудитом [22].

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

В рамках этой системы проводимые закупки проходят: ведомственный контроль; контроль со стороны контрольных органов в сфере закупок, органов казначейства, органов внутреннего финансового контроля и общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц. Кроме этого закупки подлежат аудиту, который осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований. Минэкономразвития России реализует мониторинг закупок.

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

Здесь возникает еще одна проблема - это составление технического задания к товару. Сложность заключается в том, чтобы не нарушить законы о конкуренции и прописать нужные характеристики товара, не ущемляющие

участников закупки. Это также может привести к заключению договора с поставщиком, предоставляющим некачественный товар или услугу.

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

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

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

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

1. Проведение государственных закупок должно осуществляться публично, информация по процедурам должна быть общедоступна. При этом необходимо соблюдать принцип «презумпции открытости информации»,

заключающийся в том, что пользователь информации не обязан объяснять причины, по которым он запрашивает эту информацию, а государственный орган должен доказать, ссылаясь на нормы законодательства, почему он отказывает в предоставлении этой информации.

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

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

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

Заключение

Подводя итоги исследования, можно сформулировать следующие выводы. Правовое регулирование государственных закупок играет очень важную роль в системе государственных отношений, как внешнеполитических, так и внутри страны. Показатели эффективности правоприменения в области контрактной системы далеки еще от совершенства, отраслевые нормы не всегда являются дополнением друг друга, а их количество и скорость изменения придают путаницу. Значительное нагромождение норм из разных отраслей права приводит к тому, что субъекты финансовых и экономических правоотношений, являющиеся реальными и потенциальными участниками процедуры поставки товаров, работ и услуг для публичных нужд, теряются в массиве норм права, не успевают следить за потоком их изменения, соотношением юридической силы таких изменений, неверно трактуют нормы права и т.д. Это в свою очередь, порождает проблемы в правоприменительной практике в сфере государственных и муниципальных закупок, нарушает работу контрактной системы как целостного механизма.

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

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

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

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

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами РФ о

поправках к Конституции РФ от 1.07.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/7faf10d5db4889ccd421abd45b63fd2b43a3dea7/ (дата обращения: 13.12. 2020)

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.10.2020) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 13.12. 2020)

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 13.12. 2020)

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020) // Собрание законодательства РФ.- 1996.- № 5.- Ст. 410. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/#dst0 (дата обращения: 13.12. 2020)

5. Федеральный закон от 05 апреля 2013 года N 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 13.12. 2020)

6. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 19. - ст. 2060. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/ (дата обращения: 13.12. 2020)

7. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 08.06.2020) // Собрание законодательства РФ.- 2011.- № 15.-

Ст. 2036. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112701/ (дата обращения: 13.12. 2020)

8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.05.2017 № 303-ЭС16-19977 по делу № А37-499/2016 // СПС КонсультантПлюс.

9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13.07.2016 № Ф06-10222/16 по делу № А49-9838/2015;

10. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 14.03.2016 № Ф05-20049/15 по делу № А41-29146/2015 // СПС КонсультантПлюс

11. Буралова М.А. Нормативно-правовое обеспечение государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд / М.А. Буралова, Т.Р. Матаева // Влияние новой геополитической реальности на государственное управление и развитие Российской Федерации. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией З.А. Саидова.- 2019.- С. 121-124.

12. Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.03, 12.00.14 / В.В. Ванин.- Ростов-на-Дону, 2007. С. 12.

13. Варламов Е.А. Нормативно-правовая база, регулирующая сферу государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации / Е.А. Варламов, А.М. Савина // Colloquium-journal.- 2019.- № 15-8 (39).- С. 46-52.

14. Вилкова Н.Г. Особенности правового регулирования контрактной системы в сфере / Н.Г. Вилкова, А.С. Гриневич // Вестник современных исследований.- 2019.- № 1.14 (28).- С. 13-17.

15. Герасименко А.А., Иванов А.М. О понятии и принципах государственных закупок // Теология. Философия. Право. 2020. №1. С.95-105.

16. Дайрабаева Н.К. Зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США / Н.К. Дайрабаева // Вестник КарГУ.- 2017.- №3.- С. 115-118.

17. Зарубежный опыт организации государственных контрактов / А.Ю.Андреев, П.В. Путков, И.В. Павлова // Актуальные проблемы экономики, учета, аудита и анализа в современных условиях. Сборник научных работ студентов, аспирантов и профессорско-преподавательского состава по итогам Национальной научно-практической конференции. Под редакцией М.В. Петровской, В.З. Чаплюка, Л.Н. Сорокиной.- 2019.- С. 364-370.
18. Липатова Е.А. Нормативно-правовое обеспечение государственных закупок для государственных нужд / Е.А. Липатова // Синергия Наук.- 2020.- № 43.- С. 722-729.
19. Лунёва А.В. Правовое регулирование закупок в эпоху цифровой экономики / А.В. Лунёва // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство. Сборник статей X Международной научно-практической конференции.- 2020.- С. 51-54.
20. Паулов П.А. Опыт управления закупками в США / П.А. Паулов, В.А. Сотникова // Бюллетень науки и практики.- 2018. Т. 4.- № 11.- С. 401-404.
21. Перова Г.С. Закон принят, вопросы возникли / Г.С. Перова // СПС КонсультантПлюс, 2005.
22. Постникова Е.В. Эволюция правового регулирования свободы предоставления услуг в Европейском Союзе / Е.В. Постникова // Международное право и международные организации.- 2012.- № 4.- С. 93-111.
23. Романов А.В. Анализ механизма проведения государственных закупок в рамках 44-ФЗ / А.В. Романов // Роль науки и образования в модернизации современного общества. Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции.- 2019.- С. 157-160.
24. Росляков А.А. Сравнительно-правовой анализ систем государственных закупок в РФ, США и ФРГ / А.А. Росляков // Наука XXI века: актуальные направления развития.- 2020.- № 1-2.- С. 593-597.
25. Ростовцева Н.А. Опыт системы государственных закупок в США и ФРГ для применения в России / Н.А. Ростовцева // Научный альманах.- 2018.- № 11-1 (49).- С. 185-189.

26. Садовский Ян.В. Система государственных закупок ФРГ / Ян.В. Садовский // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом. Материалы межвузовской научной конференции на базе кафедры административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов. Российский университет дружбы народов; отв. ред. А. Р. Батяева.- 2016.- С. 240-248.
27. Салихов Д.Р. Государственные и корпоративные закупки: современное состояние и перспективы правового регулирования / Д.Р. Салихов // Аллея науки.- 2018. Т. 2.- № 5 (21).- С. 257-267.
28. Тебекин А.В. Проблемы развития системы государственных и муниципальных закупок в России и потенциальные пути их решения в рамках единого экономического пространства ЕАЭС / А.В. Тебекин, В.Г. Жигулин // Маркетинг и логистика.- 2018.- № 2 (16).- С. 93-105.
29. Тебекин А.В. Современные мировые особенности и тенденции развития систем закупок для государственных нужд / А.В. Тебекин, В.Г. Жигулин // Транспортное дело России.- 2018.- № 4.- С. 85-92.
30. Устинова О.Е. Зарубежный опыт управления государственными закупками и особенности российской практики в условиях реформирования контрактной системы / О.Е. Устинова // Инновационное развитие экономики.- 2019.- № 2 (50).- С. 183-187.
31. Федотов Д.А. Механизм проведения государственных закупок в России / Д.А. Федотов // Вектор экономики.- 2019.- № 1 (31).- С. 77-87.
32. Чуприн М.Г. Соотношение норм частного и публичного права как правовая сущность законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / М.Г. Чуприн // Юрист.- 2020.- № 6.- С. 43-48.
33. Шедько В.М. Государственные закупки и механизм их реализации / В.М. Шедько // Державинские чтения. Сборник статей XIV Международной

научно-практической конференции. Отв. редактор О.И. Александрова.- 2019.- С. 213-216.

34. Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику / Т.Г. Шешукова // Международный бухгалтерский учет. - 2018. - Т. 21, № 5. - С. 520 – 527.

35. Эсаулова Р.М. История развития правового регулирования государственных закупок в России / Р.М. Эсаулова // Проблемы эффективного использования научного потенциала общества. Сборник статей Международной научно-практической конференции.- 2018.- С. 157-163.

36. Юдин Д.В. Система государственных закупок как механизм повышения эффективности использования бюджетных средств / Д.В. Юдин // Международный журнал гражданского и торгового права.- 2020.- № 1.- С. 120-125.