

УДК 351.712(4)

АНДРЕЙ КОНСТАНТИНОВИЧ КАРАСЕВ,
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,
e-mail: karasev_good@mail.ru

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Реферат: поэтапно анализируется организация системы государственных закупок в развитых странах, таких как Великобритания, Германия, а также законодательство Евросоюза. Сформулированы выводы и рекомендации по повышению эффективности системы государственных закупок в России.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Целью исследования является комплексный анализ зарубежного опыта реформирования контрактной системы, изучение проблем нормативно-правового регулирования указанной сферы.

Даны конкретные научно аргументированные предложения по совершенствованию контрактной системы России.

Материалы исследования могут быть использованы для научных и публицистических статей и исследований, а также совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: государственные закупки, госзаказ, размещение, эффективность госзакупок, расходование бюджетных средств.

ANDREY KONSTANTINOVICH KARASYOV,
Academy of the FPS of Russia, Ryazan, Russian Federation,
e-mail: karasev_good@mail.ru

ORGANIZATIONAL LEGAL MECHANISM OF GOVERNMENT PROCUREMENT IN EUROPEAN COUNTRIES

Abstract: the article analyzes organization of government procurement system in the developed countries, such as Great Britain, Germany, as well as the legislation of the European Union in stages, formulates conclusions and recommendations on effectiveness of government procurement in Russia.

The object of the research is the set of the precepts of law governing public relations in sphere of purchases of goods, works, services for ensuring state and municipal needs.

The objective of the research is complex analysis of foreign experience of contract system reforming, studying the problems of standard and legal regulation of this sphere.

Some concrete scientifically reasoned suggestions for improvement of contract system of Russia are given.

The materials of the research can be used for scientific and publicistic articles and studies and as well as for improvement of legislation in this sphere.

Keywords: government procurement, state-guaranteed order, ordering, efficiency of state procurements, expenditure of budgetary funds.



Большой опыт в организации государственных закупок имеет Великобритания. Например, специальный орган по закупкам, обеспечивающий интересы «короны» был создан в 1833 г.

В современном виде система закупок сложилась в 1984 г., когда были приняты Рекомендации по конкурсным закупкам.

В 1990 г. при Казначействе была создана Центральная организация по закупкам в качестве основного методического и контролирующего органа [1, с. 69].

В каждом министерстве Великобритании, в отличие от США, есть департамент контрактной работы, который производит закупки самостоятельно для обеспечения общих нужд остальных департаментов и территориальных подразделений. Казначейство, в свою очередь, делегирует право распоряжения бюджетными средствами – отраслевым министерствам (департаментам), при этом чиновники Казначейства, курирующие данный департамент, сопровождают планирование, размещение и исполнение

государственного контракта на протяжении всего цикла. Представитель Казначейства подтверждает расходы и осуществляет руководство по принципу «value for money» – «адекватная ценность за уплаченные деньги».

На портале контрактной системы Великобритании размещена электронная библиотека типовых контрактов в виде сервиса по подбору государственных контрактов. В настоящее время в базе библиотеки находится более 450 контрактных направлений.

В Германии 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.

В связи с этим европейское законодательство по закупкам заимствовало у Германии раздел закона о недопустимости ограничения конкуренции как принцип рыночной экономики независимо от положения заказчика.

В условиях высокого уровня налогообложения заказчики не могут неэффективно расходовать средства налогоплательщиков. Существующий в Германии порядок четко регламентирует требования к размещению заказов, не допуская подрячников, не имеющих хорошей репутации, достаточного опыта работы и соответствующей квалификации [1, с. 70].

Необходимо отметить, что законодательство минимизирует не только бюджетные риски, но и вероятность убытков со стороны участников, которые могут возникнуть из-за ошибок заказчика. Правовая база предусматривает выплату участникам компенсации расходов, понесенных в ходе подготовки и во время участия в конкурсных процедурах, в результате ошибок и нарушений заказчика.

В Германии в качестве одного из механизмов осуществления контроля за порядком размещения госзаказа выступает деятельность организации общественного характера, объединяющей в себе ученых и экспертов и именуемой Форумом госзаказа, которые за счет активного обмена мнениями формируют общественное отношение к новым явлениям в области осуществления государственных закупок.

Для форума характерным стало ежегодное присуждение премии в номинации «Лучшая научная работа в области государственных закупок» (Public Procurement Award) [2].

Изменения в отечественной правовой системе в сфере осуществления закупок государственного характера базируются на ранее выработанном опыте

зарубежных стран, с учетом современных принципов развития контрактной системы [3, с. 28].

Как справедливо отмечают многие российские эксперты, интересен опыт в сфере организации контроля за механизмом размещения заказа государственного характера именно в Германии как в наиболее передовой в данной области европейской стране.

ФРГ, являясь членом Европейского союза, приняла на себя обязательство по исполнению европейского законодательства, регулирующего вопросы осуществления государственных закупок.

Требования, разработанные в Евросоюзе, касаются непосредственно вопросов формирования конкурентной среды, а также препятствуют развитию дискриминации, органично вписываются в немецкое законодательство.

Законодательство Евросоюза, которое регулирует механизм ведения государственных закупок, позаимствовало из правовой системы ФРГ такой раздел, которым устанавливается запрет на ограничение конкуренции (нормы антимонопольного права). Такое положение говорит о соответствии его основополагающим требованиям проекта европейской Конституции, где в качестве принципа действия рыночной экономики рассматривается удовлетворение нужд государственного характера [4, с. 12].

В соответствии с требованиями, предъявляемыми законодательством Евросоюза, контрольная система соблюдения установленных процедур ведения государственных закупок, которая действует в ФРГ, характеризуется наличием двух специализированных уровней:

- в качестве независимого учреждения действует апелляционная инстанция;
- в качестве судебного органа действует судебная инстанция.

Успешное нововведение в Германии – наличие возможности оспаривания итогов размещения госзаказа через судебные органы.

При этом решения, принимаемые указанными контрольными инстанциями, подлежат обязательной публикации, что говорит о действительной прозрачности механизма государственных закупок.

Немецкий законодатель предусмотрел возможность применения ускоренного порядка рассмотрения поступающих жалоб в отношении действий заказчиков, а отмена решения, принятого по вопросам размещения государственного заказа, не является причиной задержки механизма приобретения товаров, необходимых для удовлетворения нужд государственного характера, а также расходования бюджетных средств [5, с. 240].

Результат применения законодательства о государственных закупках в Германии – заключение

после торгов контракта, предусматривающего наиболее экономически выгодные условия, предложенные выигравшим участникам.

Под экономической выгодой в ФРГ подразумевается не снижение цены как результат осуществления торгов и не приобретение наиболее дешевых по стоимости товаров, услуг или работ, а покупка по доступной цене товаров высокого качества, которое может быть обеспечено лишь опытным, свободным в финансовом плане и надежным поставщиком. При этом в соответствии с принципом открытой конкуренции на момент подачи заявки на участие в торгах все поставщики находятся в абсолютно равных условиях.

Российский законодатель позаимствовал немецкую модель построения механизма осуществления государственных закупок и в рамках нового 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 – Федеральный закон № 44-ФЗ) предусмотрел общественный контроль за размещением госзаказа. Это положение неоднократно являлось предметом научных дискуссий [6, с. 86–88; 7, с. 6–8].

Для российской модели осуществления общественного контроля характерны следующие функции:

- подготовка предложений, направленных на совершенствование российского законодательства о федеральной контрактной системе;
- направление запросов о представлении информации по государственным закупкам и в отношении вопросов о реальном исполнении государственных контрактов;
- независимый общественный мониторинг и оценка реализации механизма закупок, включая оценку процедур государственной закупки, а также итогов исполнения контрактов по предмету их соответствия требованиям, предъявляемым законом;
- направление обращений в компетентные органы по вопросам проведения контрольных и надзорных мероприятий в отношении деятельности заказчика, в том числе обращение в правоохранительные органы при обнаружении признаков совершения преступных посягательств в рамках осуществляемой заказчиком деятельности;
- направление обращений в суд с заявлением по вопросам наличия неправомερных действий или совершения бездействия со стороны заказчика и иные функции.

Запросы о предоставлении информации о порядке ведения закупок и о процессе исполнения заключенных государственных контрактов, а также прочего рода обращения, возможность направления которых предоставлена общественным объединениям и объединениям юридических лиц, не должны оставаться без внимания и подлежат рассмотрению заказчиками в обязательном порядке.

Опасности, прогнозируемые экспертами, – возникновение недобросовестной конкуренции и шантаж, по причине того, что нормы закона об общественных организациях позволяют лицу, которое принимало участие в подписании контракта о закупках государственного характера, приостановить, а иногда и сорвать процесс его выполнения.

В настоящее время разрабатывается модель построения российской контрактной системы. Развивая отечественную систему государственных закупок, совершенствуя ее нормативно-правовое регулирование, целесообразно использовать накопленный отечественный и зарубежный опыт. При этом необходимо тщательно анализировать последствия практического применения внедряемых методов, иначе не будет достигнута конечная цель управления государственными закупками – повышение эффективности и прозрачности размещения государственного заказа.

В современной российской практике государственных закупок могут быть использованы следующие элементы зарубежного опыта.

1. Централизованное осуществление государственных закупок с помощью специализированного государственного органа с последующим распределением в государственные учреждения необходимых товаров и услуг.

2. Единая методика конкурсных торгов с использованием библиотек типовых контрактов и банка данных требований к закупаемой продукции.

3. Осуществление аудита процесса закупок органами (центрами) в части прогнозирования и планирования закупок, организации торгов, обеспечения чистой конкуренции, контроля за исполнением контрактов, анализа эффективности обеспечения государственных нужд.

Современная экономика, как свидетельствует практика всех индустриально развитых стран мира, предполагает активное участие в ней государства как субъекта рыночных экономических отношений, а также как регулирующего органа.

Библиографический список

1. Смотрицкая И. И. Экономика государственных закупок. М., 2009. 232 с.

2. Снеткова А. В. Международный опыт организации государственных закупок. URL : <http://topknowledge.ru> (дата обращения: 10.06.2017).
3. Коношко Л. В. Зарубежный опыт организации государственных закупок // Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы развития : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 22 окт. 2016 г.) / под ред. О. Н. Широкова. Чебоксары, 2016. С. 27–30.
4. Антонов В. И., Киселева О. В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. С. 288.
5. Рзун И. Г., Рзун В. В. Зарубежный опыт проведения государственных закупок услуг строительства // Научные труды Кубанского государственного технологического университета. 2015. № 9. С. 239–253.
6. Павлова Л. В., Поникаров В. А. Всероссийский научно-практический семинар «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 86–88.
7. Павлова Л. В., Поникаров В. А. О Всероссийском научно-практическом семинаре «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3. С. 6–8.

Литература

1. Антонов, В. И. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике [Текст] / В. И. Антонов, О. В. Киселева // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3. – С. 288.
2. Коношко, Л. В. Зарубежный опыт организации государственных закупок [Текст] / Л. В. Коношко // Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы развития : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 22 окт. 2016 г.) / под ред. О. Н. Широкова. – Чебоксары : Интерактив плюс, 2016. – С. 27–30.
3. Павлова, Л. В. Всероссийский научно-практический семинар «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» [Текст] / Л. В. Павлова, В. А. Поникаров // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 86–88.
4. Павлова, Л. В. О Всероссийском научно-практическом семинаре «Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран» [Текст] / Л. В. Павлова, В. А. Поникаров // Уголовно-исполнительное право. – 2016. – № 3. – С. 6–8.
5. Рзун, И. Г. Зарубежный опыт проведения государственных закупок услуг строительства [Текст] / И. Г. Рзун, В. В. Рзун // Научные труды Кубанского государственного технологического университета. – 2015. – № 9. – С. 239–253.
6. Смотрицкая, И. И. Экономика государственных закупок [Текст] / И. И. Смотрицкая. – М. : Либроком, 2009. – 232 с.

References

1. Antonov V. I., Kiseleva O. V. Zarubezhnyy opyt regulirovaniya razmeshheniya gosudarstvennogo zakaza i vozmozhnost ego ispolzovaniya v rossiyskoy praktike [Foreign experience of regulation of placement of the state order and possibility of his use in the Russian practice]. *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya – Modern problems of science and education*, 2013, no. 3, p. 288.
2. Konoshko L. V. Zarubezhnyy opyt organizacii gosudarstvennykh zakupok [Foreign experience of the organization of government procurement]. *Jekonomika i upravlenie: problemy, tendencii, perspektivy razvitiya* : materialy IV Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. [Proc. the IV International scientific and practical conference "Economy and management: problems, tendencies, prospects of development", Cheboksary, October 22, 2016]. Ed. by O. N. Shirokov. Cheboksary, CNS «Interaktiv plus» Publ., 2016, p. 27–30.
3. Pavlova L. V., Ponikarov V. A. Vserossiysky nauchno-praktichesky seminar «Administrativnaya deyatel'nost pravoohranitel'nykh organov Rossiyskoy Federacii i zarubezhnykh stran» [All-Russian scientific and practical seminar "Administrative activity of law enforcement agencies of the Russian Federation and foreign countries"]. *Administrativnoe pravo i process – Administrative law and process*, 2016, no. 9, pp. 86–88.
4. Pavlova L. V., Ponikarov V. A. O Vserossiyskom nauchno-prakticheskom seminare «Administrativnaya dejatel'nost pravoohranitel'nykh organov Rossiyskoy Federacii i zarubezhnykh stran» [About the All-Russian scientific and practical seminar "Administrative activity of law enforcement agencies of the Russian Federation and foreign countries"]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2016, no. 3, pp. 6–8.

5. Rzun I. G., Rzun V. V. Zarubezhny opyt provedeniya gosudarstvennyh zakupok uslug stroitelstva [Foreign experience of carrying out government procurement of services of construction]. *Nauchnye trudy KubGTU – Scientific works of KUBGTU*, 2015, no. 9. pp. 239–253.

6. Smotrickaya I. I. *Jekonomika gosudarstvennyh zakupok* [Economics of public procurement]. Moscow, Librokom Publ., 2009. 232 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Карасев Андрей Константинович – адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических кадров Академии ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация, e-mail: karasev_good@mail.ru.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Karasyov Andrey Konstantinovich – adjunct, training of research and educational staff department, the Academy of the FPS of Russia, Ryazan, the Russian Federation, e-mail: karasev_good@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Карасев, А. К. Организационно-правовой механизм осуществления государственных закупок в европейских странах / А. К. Карасев // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12(1–4), № 4. – С. 522–526.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Karasyov A. K. Organizatsionno-pravovoy mehanizm osushhestvleniya gosudarstvennyh zakupyk v evropeyskih stranah [Organizational legal mechanism of government procurement in European countries]. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo – Penal law*, 2017, vol. 12(1–4), no. 4, pp. 522–526.