Н.Б. Слюсарь

Мировой опыт в размещении государственных заказов

World experience in placement of the governmental orders

Аннотация: В статье проанализирован мировой опыт правового регулирования размещения государственных заказов. В настоящее время государства – члены Таможенного союза формируют у себя такую систему, которая является одним из важных элементов Единого экономического пространства.

Summary: In this article the global experience of legal regulation of the placement of state orders. Currently, the state – members of the Customs Union form at a system that is.

Ключевые слова: Таможенный союз; Единое экономическое пространство; государственный заказ; законодательство; ЮНСИТРАЛ; ЕврАзЭС.

Keywords: Customs Union; Common Economic Space; state order; law; UNCITRAL; EurAsEC.

Слюсарь Наталья Борисовна
Москва,
Российская Федерация
Директор Департамента
конкурентной политики
и политики в области
государственных закупок
Евразийской экономической
комиссии,
кандидат юридических наук
nslusar@tsouz.ru

Slusar Natalia Borisovna
Moscow,
the Russian Federation
Director of the department
of competitive policy
and policy in the field of the state
purchases of the Eurasian economic
commission,
Candidate of Law
nslusar@tsous.ru

Базис правовой системы построения единой, современной системы размещения государственных (муниципальных) заказов в государствах–членах Таможенного союза сформировался за короткий период его функционирования. В первую очередь он включает в себя международные нормативные акты, которые регулируют данную сферу: решение Межгосударственного совета ЕврАзЭС, проведенного в августе 2006 года, о создании Таможенного союза (далее – ТС) в составе трех государств: Белоруссии, Казахстана, России; международные договоры, составляющие договорно-правовую базу Единого экономического пространства в рамках Евразийского экономического сообщества, в том числе Соглашение о государственных (муниципальных) закупках (далее – Соглашение) от 9 декабря 2010 года.

Вышеуказанное Соглашение, основываясь на принципах развития конкуренции, информационной открытости, а также противодействия коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок, предусматривает регулирование отношений в сфере закупок исключительно в законодательстве государства–члена ТС. Реализация Соглашения осуществляется поэтапно.

На первом этапе, в срок до 1 января 2012 года, для Российской Федерации и Республики Беларусь предусмотрено внесение изменений в законодательство каждого из государств Сторон, направленных на приведение в соответствие национального законодательства; внедрение информационных систем, обеспечивающих процесс проведения закупок в электронном формате в со-

ответствии с настоящим Соглашением; введение национального режима, т.е. равного не дискриминационного доступа для участия в закупках участников со стороны Российской Федерации и Республики Беларусь.

На втором этапе, в срок до 1 июля 2012 года, для Республики Казахстан предусмотрено внесение изменений в законодательство о государственных закупках, направленных на приведение такого законодательства в соответствие с Соглашением и внедрение информационных систем, обеспечивающих процесс проведения закупок в электронном формате в соответствии с Соглашением.

На третьем этапе, до 1 января 2014 года, для Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан предусмотрено введение национального режима для всех государств Сторон.

При выполнении указанных мероприятий в законодательстве должны быть предусмотрены:

- единые требования к торгам – в части объективных критерии допуска на торги и определения победителей торгов, запрет на излишнюю детализацию «затачивания» технических характеристик под конкретного или национального поставщика и т.д.;

- единый перечень способов закупок [конкурсы, аукционы, запрос ценовых предложений (котировки), биржевые торги, у единственного поставщика] с правом сторон определять особенности закупок (при этом данными способами стороны не ограничены);

- единые национальные информационные ресурсы в сети Интернет о закупках с бесплатным доступом на веб-порталы закупок каждой Стороны, предоставляющий единое место доступа к информации о закупках и размещения указанной информации;

- единые требования к проведению закупок в электронном формате, включая общий для трех сторон перечень продукции, закупки которой осуществляются только способом электронного аукциона;

- обеспечение национального режима и режима наибольшего благоприятствования. Под режимом наибольшего благоприятствования в Соглашении понимается предоставление товарам (работам, услугам), происходящим с территорий государств Сторон, а также поставщикам и потенциальным поставщикам государств Сторон не менее благоприятного режима, чем предоставляется товарам (работам, услугам), происходящим с территорий третьих стран, а также поставщикам и потенциальным поставщикам третьих стран. Таким образом, ни одна из сторон не вправе устанавливать какие-либо ограничения по отношению к товарам и поставщикам Сторон, не предусмотренные для товаров и поставщиков из других стран.

Более того, в Соглашении устанавливается, что Стороны обязаны предоставить друг другу не только режим наибольшего благоприятствования, но и национальный режим. В определенные Соглашением сроки Стороны обязаны распространить на товары (работы, услуги) и поставщиков других Сторон тот же правовой режим, что и для национальных товаров (работ, услуг) и поставщиков. Национальный режим подразумевает в первую очередь в случае установления стороной преференций для отечественных поставщиков их распространение и на поставщиков стран Соглашения. Очевидно, что реализация этого положения потребует гармонизации национальных законодательств Сторон о государственных закупках.

При этом все государства–члены Таможенного союза и Единого экономического пространства осуществляют регулирование закупок в своем национальном законодательстве, в первую очередь это законы по закупкам: в Российской Федерации – Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В нормативном регулировании каждое государство имеет сложную систему подзаконных нормативных актов, дополняющих и уточняющих отдельные положения и разъясняющих вопросы применения основного законодательства.

Во многом определяющим для развития института государственных закупок в Таможенном союзе явилось законодательство Российской Федерации в данной области. Это было связано, прежде всего, с позитивными эффектами и новыми возможностями, которые были заключены в вышеуказанном законе № 94-ФЗ. Когда он вступил в действие (с 1 января 2006 г.), произошли знаковые изменения: появилась обязанность публиковать информацию о закупке в сети Интернет (до этого были только печатные издания, и в случае особо интересного заказа иногда пропадал из продажи весь тираж издания). В дальнейшем вся эта информация была собрана на общероссийском портале, в котором в настоящее время можно найти информацию о всех заказах, размещаемых в Российской Федерации. Чиновники устанавливали фактически любые критерии для выбора нужной им компании (административная предквалификация). После принятия закона перешли к экономическим методам отбора – обеспечение заявки и исполнения контракта, которые определили равный доступ поставщиков к торгам и привели к существенной экономики бюджетных средств в результате конкуренции. Следующим шагом в развитии закупок стало введение электронных аукционов как формы размещения заказа, позволяющей использовать принцип анонимности участников размещения заказа и исключить возможность оказания на них давления или сговора между участником и заказчиком или сговор на торгах между участниками.

Была исключена возможность внесения неограниченного количества изменений в уже заключенный государственный контракт (были случаи, когда контракт продлевался, сумма увеличивалась, а работы так и не были сделаны, что приводило к злоупотреблениям и неэффективному расходованию денежных средств). После введения нового закона была (законом) ограничена возможность внесения изменений в заключенный контракт и закреплен принцип твердой цены.

Самым главным достижением было введение краткосрочной процедуры административного обжалования: в течение 5 дней предприниматель мог защитить свои нарушенные права. Такая скорость принятия решений являлась и является беспрецедентной даже в мировом масштабе, и она помогла разгрузить судебную систему с ее длительными сроками обжалования (обычно к моменту вынесения судебного решения контракт уже был исполнен и предприниматель не мог защитить свои нарушенные права).

Со временем в Российской Федерации была сформирована уникальная система размещения государственных заказов, состоящая из единого общероссийского портала (www.zakupki.gov.ru) и пяти электронных площадок, отобранных Минэкономразвития России и ФАС России по результатам конкурса. Первоначально был предусмотрен переходный период, в течение которого только федеральные заказчики должны были осуществлять размещение заказов на трех площадках (Сбербанк-АСТ, ЕЭТП, АГЗРТ) по ограниченному перечню, затем с 1 января 2011 года все заказчики были переведены на проведение электронных аукционов, а также обязаны размещать всю информацию о проводимых торгах на официальном общероссийском портале.

При этом позже была введена система «Независимого регистратора» –техническая служба, позволяющая в режиме реального времени записывать все, что происходит на электронных торговых площадках, и хранить эту информацию в зашифрованном виде с возможностью передачи по требованию контролирующим органам для выяснения сложных ситуаций. В настоящее время система проходит опытную эксплуатацию и скоро будет введена в действие.

Все эти изменения позволили осуществить громадный скачок в информатизации государства и применении информационных технологий: количество запросов интернет-пользователей к общероссийскому порталу превысило 8 млн в день; количество аккредитованных компаний на площад-

ках – более 170 тыс. (ожидаемое количество до 300 тыс.); количество выданных ЭЦП сотрудникам заказчиков и предпринимателей – более 700 тыс; количество выданных ЭЦП сотрудникам заказчиков и предпринимателей – более 700 тыс.

Чтобы оценить масштаб действия данного закона, достаточно посмотреть на достигнутую экономию. За шесть лет (2006–2011 годы) совокупная экономия бюджетов составила более 1 трлн 448 млрд рублей. По данным статистики, за время после введения электронных аукционов среднее количество участников на одну процедуру увеличилось с 1,8 на конкурсе до 2,5 на аукционе, при этом средняя экономия выросла с 9,7% на конкурсе до 12,6% на электронном аукционе.

Как показывают данные МИД России, даже прогрессивные страны Европейского союза отстают в вопросах развития электронных торгов от Российской Федерации – у них до сих пор остаются элементы административной предквалификации и до сих пор не полностью введены системы электронных торгов. Во многом это произошло благодаря использованию в Российской Федерации Типового закона ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг». Основные его положения легли в основу Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», но при этом закон постоянно развивался – для того, чтобы отвечать потребностям государства и общества и вводить новые прогрессивные способы размещения заказов.

Данный закон явился документом, который аккумулировал весь имеющийся международный опыт и практические наработки в области государственных и общественных закупок – Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», принятый в 1994 г. на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли. Данный закон разработан ООН в качестве модельного и предназначался в первую очередь для стран Восточной Европы и для развивающихся государств.

Основными целями Типового закона ЮНСИТРАЛ являются максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении госзакупок. При этом необходимо отметить, что положения данного закона не применяются к обеспечению национальной обороны и безопасности.

К числу базовых положений этого документа относятся:

1. В части открытости и прозрачности – ведение отчетности о проведении закупок в письменной форме (отчетность должна отражать все существенные меры, принимаемые государственными заказчиками при проведении конкурсов и иных способов закупок), а также публичное уведомление как о намерении государственных заказчиков заключить государственные контракты, так и о подписании этих контрактов.

2. В части квалификации – четкая регламентация возможных требований к квалификации поставщиков, порядок и процедуры изучения квалификации, а также порядок проведения предварительного квалификационного отбора.

3. В части процедур – открытый конкурс в качестве основного способа закупок; кроме открытого конкурса, предусматривается закрытый конкурс, запрос котировок и закупка у единственного источника.

Однако не только в Российской Федерации применяются передовые подходы к размещению заказов. Например в Республике Казахстан создана единая система размещения государственного заказа с единой централизованной электронной площадкой. В отличие от Российской Федерации данная площадка не выбиралась, а была назначена административным решением и полностью финансируется государством. При этом весь документооборот при размещении электронных торгов осуществляется с использование электронно-цифровой подписи. Необходи-

мо отметить, что выдача всех ЭЦП происходит за счет государства. В Российской Федерации бесплатно получают ЭЦП в казначействе только заказчики, а поставщики для участия в торгах должны купить ЭЦП и необходимые для ее работы программные средства у аккредитованных при площадках УЦ.

Также необходимо отметить, что при аккредитации на электронной площадке реализована автоматическая функция запроса документов из всех контролирующих органов, и, таким образом, вся информация об участнике получается автоматически и является достоверной, поскольку получена от государственных органов.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 г. № 755-р «Об определении операторов для проведения открытых аукционов в электронной форме» с 1 июля 2009 г. для проведения открытых аукционов в электронной форме были определены: ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан», ОАО «Единая электронная торговая площадка» и ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов». Функционирование этих операторов осуществлялось до результатов отбора в соответствии с частью 31 статьи 65 94-ФЗ. По результатам отбора к трем вышеуказанным операторам добавились еще два: ООО «РТС-тендер» и ЗАО «ММВБ – Информационные технологии». При этом осуществлялся императивный переход на использование электронных аукционов, сначала в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.12.2009 г. № 1996-р для федеральных заказчиков действовал ограниченный перечень товаров, на которые они обязаны были размещать торги в виде электронного аукциона с 1 января по 30 июня 2010 г. Затем для всех заказчиков был введен в действие перечень 236-р, который применяется и до настоящего времени, при этом у заказчиков на уровне субъектов и муниципалитетов была возможность проводить по их выбору обычные аукционы до конца 2010 года.

При этом в Республике Беларусь функционируют два оператора: ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа» и РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен». В Республике Казахстан на уровне государства создана автоматизированная интегрированная информационная система «Электронные государственные закупки», которая одновременно выполняет и функции торговой площадки.

Принятие Соглашения о государственных (муниципальных) закупках явилось важным этапом в развитии не только государств–членов Таможенного союза, но и общемировой практики регулирования размещения государственных заказов, поскольку в нем заложены передовые подходы к размещению заказов, которые могут быть использованы не только государствами–членами Таможенного союза, но и любыми другими государствами, желающими улучшить нормативное регулирование размещения государственных заказов.

С этого момента начался следующий этап, в котором будет обеспечена унификация национального законодательства государств–членов Таможенного союза, а также внедрены лучшие практики, имеющиеся в национальных законодательствах и мировой практике, с целью поднять размещение государственных заказов на новый уровень.

Принятие Соглашения о государственных (муниципальных) закупках явилось важным этапом в развитии не только государств – членов Таможенного союза, но и общемировой практики.