

Ключевые слова:

государственные закупки,
правовое регулирование закупок,
эффективность системы государственных закупок,
контрактная система,
принципы прокьюремента

П. Г. Крадинов, ст. науч. сотр.

Центра перспективного финансового
планирования, макроэкономического анализа
и статистики финансов НИФИ
(e-mail: kradinoff@rambler.ru)

Система государственных закупок в ЕС и подходы к оценке ее эффективности

Главное направление повышения эффективности бюджетных расходов — совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд. В условиях смешанной экономики государство выступает в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, превращая государственный спрос в мощный фактор роста экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру.

Система закупок для нужд государства — прокьюремент — в странах с развитой рыночной экономикой прошла достаточно длинный путь эволюционного развития. В них государство не рассматривается как отдельный экономический субъект, который имеет собственные нужды, отличные от потребностей общества. Перед Россией, не имеющей такого опыта, стоит задача ускоренного внедрения инновационных технологий государственных закупок.

В связи с этим в настоящее время в нашей стране проводится интенсивная работа по внедрению федеральной контрактной системы. С 1 января 2014 г. вступит в силу Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. В ст. 6 этого закона говорится, что контрактная система в сфере закупок основывается на принципах: открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, ее единства, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

¹ За исключением отдельных положений, для которых установлены более поздние сроки вступления в силу.

В то время как России еще предстоит решить задачу формирования отлаженной контрактной системы, законодательство стран ЕС развивалось в течение длительного времени и в настоящее время может служить одним из примеров лучшей практики в данной сфере. Например, в Великобритании и Франции сформированы и функционируют целостные национальные контрактные системы, включающие в себя механизмы управления всем жизненным циклом государственного заказа (планирование — размещение — исполнение).

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЕС

Следует отметить, что в целом размещение государственных заказов в ЕС регламентируется тремя уровнями законодательного регулирования: международным, евро-союзным и национальным². Основные источники права ЕС в сфере государственных закупок — Договор об учреждении Европейского экономического сообщества, или Римский договор³ (далее — Договор), и Директивы. При рассмотрении правовых основ госзакупок необходимо анализировать не только регулирующие их Директивы, но и контекст, в котором они были приняты. Наряду с Директивами используются общие положения, содержащиеся в Договоре, которые характеризуют основные принципы правового регулирования.

Договор 1957 г. (и последующие договоры о внесении поправок в него) установил ряд основополагающих принципов. Наиболее актуальны с точки зрения государственных закупок следующие из них:

- запрещение дискриминации по признаку гражданства/национальности (prohibition against discrimination on grounds of nationality);
- свободное движение товаров (free movement of goods);
- свобода предоставления услуг (freedom to provide services);
- свобода экономической деятельности (freedom of establishment).

В целом Договор не содержит положений, непосредственно касающихся государственных закупок. В качестве исключения можно выделить ст. 132 (в настоящее время ст. 183)⁴, а также ст. 223 (сейчас ст. 296)⁵, оказывающую прямое влияние на государственные закупки в оборонной сфере. Некоторые авторы объясняли указанный факт тем, что стратегическая и экономическая значимость государственных контрактов служит значительной преградой для достижения единого мнения в разработке

² К международному регулированию закупок Евросоюза в первую очередь относятся требования Соглашения о правительственных закупках Всемирной торговой организации. Однако международное регулирование — не предмет исследования в данной работе.

³ Римский договор был подписан 25 марта 1957 г. в Риме шестью европейскими государствами: Бельгией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Францией и ФРГ — также сторонами и Парижского договора 1950 г. Маастрихтский договор о ЕС 1992 г. (вступил в силу 1 ноября 1993 г.) переименовал Европейское экономическое сообщество в Европейское сообщество, соответственно, изменилось и название самого учредительного документа — Договор об учреждении Европейского сообщества.

⁴ Согласно п. 4 ст. 183 Договора, «в отношении капиталовложений, финансируемых Сообществом, участие в торгах и в поступлениях будет предоставлено на равных условиях всем физическим и юридическим лицам государств-членов, а также стран и территорий». Применение данной статьи ограничено отношениями государств-членов с заморскими странами и территориями.

⁵ Согласно подпункту б п. 1 ст. 296 Договора, «любое государство-член может принимать такие меры, которые оно считает необходимыми для защиты важных интересов своей безопасности и которые связаны с производством или торговлей оружием, боеприпасами и военными материалами; эти меры не должны оказывать неблагоприятного воздействия на условия конкуренции в общем рынке в отношении продукции, не предназначенной специально для военных целей».

специального правового регулирования в рамках Договора. Государственные контракты рассматривались в качестве привилегированного инструмента вмешательства в экономику и достижения различных целей в социальной, политической и экономической сферах, и по этой причине государства — члены Европейского сообщества (далее — Сообщество) не стремились распространить действие Договора на такой чувствительный для себя вопрос⁶.

В дополнение к этим фундаментальным принципам Договора некоторые общие принципы права появились из прецедентного права Европейского суда (European Court of Justice — ECJ). Эти общие принципы важны, поскольку они часто используются в Европейском суде при наличии пробелов в законодательстве и представляют собой варианты решений для сложных ситуаций. Наиболее важные из них в контексте закупок:

- равноправие (equality of treatment);
- прозрачность (transparency);
- взаимное признание (mutual recognition);
- пропорциональность (proportionality).

Эти общие принципы применяются независимо от Директив. Даже если Директивы не используются, принципы могут по-прежнему применяться к закупкам и контрактам с подрядными организациями.

В целом в практике закупок ЕС существует сложившаяся система базовых принципов (отдельные уже назывались выше), в которую входят:

- прозрачность (transparency) — открытость и доступность информации о закупках;
- подотчетность и соблюдение процедур (accountability and due process) — четкое следование закупочным процедурам при государственном и общественном контроле;
- открытая и эффективная конкуренция (open and effective competition) — недопущение дискриминации;
- справедливость (fairness) — равные возможности для всех участников закупок⁷.

Данные принципы легли в основу законодательства во многих странах и закреплены рядом международных документов, в частности многосторонним соглашением о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации.

Для поддержания принципов Договора в сфере государственных закупок и в целях регламентации данной сферы в государствах — членах ЕС Сообщество принимает Директивы. Условно выделяют три их временные волны: принятые в 1970-х гг., с 1989 по 1993 гг. и в 2004 г.⁸ Первыми регулирующими процедуры заключения государственных контрактов на выполнение работ и поставку товаров стали Директива 71/305/ЕЕС, касающаяся координации процедур заключения государственных контрактов на выполнение работ⁹, а также Директива 77/62/ЕЕС, координирующая

⁶ См.: Постникова Е. В. Государственные закупки услуг в праве Европейского союза: общая характеристика и ключевые понятия / Официальный сайт НИУ ВШЭ (<http://www.hse.ru/data/2011/12/26/1261528641/22-57.pdf>).

⁷ См.: Бурханов У. Государственные закупки: учебное пособие. — Ташкент, 2009. — С. 39.

⁸ См.: Постникова Е. В. Государственные закупки услуг в праве Европейского союза: общая характеристика и ключевые понятия / Официальный сайт НИУ ВШЭ (<http://www.hse.ru/data/2011/12/26/1261528641/22-57.pdf>).

⁹ 71/305/ЕЕС: Council Directive of 26 July 1971 concerning the co-ordination of procedures for the award of public works contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?pos=1&hwords=&page=1&lang=en&pgs=10&nbl=3&list=22894:cs,22893:cs,22914:cs&checktexte=checkbox&visu=#texte>).

процедуры на присуждение государственных контрактов на поставку¹⁰, и Директива 80/767/ЕЕС, адаптирующая и дополняющая Директиву 77/62/ЕЕС в отношении определенных заказчиков¹¹. Однако указанные документы не оказали желаемого воздействия на уровень открытости рынка государственных закупок в той степени, в какой ожидалось. В большинстве случаев они были транспонированы в национальное законодательство стран — членов ЕС не в полной мере, а нормы, направленные на повышение прозрачности информации о закупках, фактически не работали. Кроме того, установленный срок для подачи заявки был настолько коротким, что иностранные экономические операторы не успевали подать предложение. Таким образом, влияние норм Директив на де-факто разделенные рынки государственных заказов стран — членов ЕС было весьма ограниченным.

Открытие рынка государственных закупок — сложный и длительный процесс. Государственный протекционизм был очевиден. Для устранения указанных проблем в вышеуказанные Директивы были внесены изменения. Директива 88/295/ЕЕС¹² внесла изменения в Директивы 77/62/ЕЕС и 80/767/ЕЕС, а Директива 89/440/ЕЕС¹³ — в Директиву 71/305/ЕЕС. Основными нововведениями стали: определение области применения директив, информационное обеспечение и условия конкуренции, закрепление прозрачности процедур проведения закупок, определение технических спецификаций. Цели изменений, внесенных в Директиву 77/62/ЕЕС:

- увеличить сроки подачи заявок, чтобы нивелировать сложности с территориальной удаленностью поставщиков;
- рассматривать открытую процедуру размещения заказов в качестве основной, а ограниченные и переговорные процедуры использовать только в отдельных случаях;
- обязать власти (выступающие в роли заказчика) описывать технические спецификации со ссылкой на нормы европейского права, чтобы позволить расширенному кругу поставщиков соответствовать техническим требованиям;
- организовать периодическое опубликование годовой общей программы закупок, чтобы у потенциальных поставщиков было время с ней ознакомиться.

Подобные изменения были внесены и в Директиву 71/305/ЕЕС. Однако, в отличие от процедур по выбору поставщиков на поставку товаров, при закупке работ можно было выбирать как открытую, так и ограниченную процедуру размещения заказов.

Впоследствии возникла необходимость в объединении разрозненных законодательных положений в двух кодифицированных документах, с тем чтобы граждане Евросоюза могли работать с четкими и прозрачными текстами и легко ориентироваться в своих правах. Документ, регламентирующий заключение государственных

¹⁰ 77/62/ЕЕС: Council Directive of 21 December 1976 coordinating procedures for the award of public supply contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1977&T3=62&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

¹¹ Council Directive 80/767/ЕЕС of 22 July 1980 adapting and supplementing in respect of certain contracting authorities Directive 77/62/ЕЕС coordinating procedures for the award of public supply contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1980&T3=767&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

¹² Council Directive 88/295/ЕЕС of 22 March 1988 amending Directive 77/62/ЕЕС relating to the coordination of procedures on the award of public supply contracts and repealing certain provisions of Directive 80/767/ЕЕС / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1988&T3=295&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

¹³ Corrigendum to Council Directive 89/440/ЕЕС of 18 July 1989 amending Directive 71/305/ЕЕС concerning coordination of procedures for the award of public works contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1989&T3=440&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

контрактов на выполнение работ, получил название Директивы 93/37/ЕЕС¹⁴ (Директива «Работы»), а контрактов на поставку товаров — Директивы 93/36/ЕЕС¹⁵ (Директива «Товары»). Годом ранее Европейский совет принял Директиву 92/50/ЕЕС о координации процедур присуждения государственных контрактов на оказание услуг¹⁶ (Директива «Услуги»). Таким образом, была сформирована полная нормативная база для присуждения государственных контрактов.

Следует отметить, что выполнение работ, поставка товаров и оказание услуг в области водоснабжения, энергетики, транспортной и телекоммуникационной отраслях регулировались отдельной Директивой 93/38/ЕЕС¹⁷.

Действовавшие с 1993 по 2003 гг. Директивы 92/50/ЕЕС, 93/36/ЕЕС, 93/37/ЕЕС и 93/38/ЕЕС оказали значительное положительное воздействие на рынок государственных закупок: процедуры их проведения стали более прозрачными, а условия конкуренции — более справедливыми. По оценке компании Europe Economics, проведенной по запросу Генеральной Дирекции по Внутреннему рынку и услугам Европейской комиссии, экономическая выгода, полученная благодаря применению этих Директив, оценивается в €5–25 млрд¹⁸.

В настоящее время действуют две Директивы Европейского парламента и совета, которые охватывают процедурные вопросы, — Директива 2004/18/ЕС о координации процедур заключения государственных контрактов на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг¹⁹ и Директива 2004/17/ЕС о координации закупок предприятий и организаций, функционирующих на рынках водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг²⁰. Они заменили действовавшие до 2004 г. на территории ЕС четыре Директивы и, таким образом, представляют собой консолидацию имеющегося до этого момента законодательства в данной области. Текст Директив был разработан на основе практики Европейского суда.

Принятые в 2004 г. Директивы упростили и модернизировали процедуры заключения государственных контрактов, в частности способствуя развитию электронных закупок, сотрудничеству государственного и частного сектора, либерализации

¹⁴ Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1993&T3=37&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

¹⁵ Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1993&T3=36&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

¹⁶ Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?arg0=Council+Directive+92%2F50%2FEEC+of+18+June+1992+relating+to+the+coordination+of+procedures+for+the+award+of+public+service+contracts&arg1=&arg2=&titre=titre&clang=en&RechType=RECH_mot&Submit=Search).

¹⁷ Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=1993&T3=38&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

¹⁸ См.: Постникова Е. В. Государственные закупки услуг в праве Европейского союза: общая характеристика и ключевые понятия / Официальный сайт НИУ ВШЭ (<http://www.hse.ru/data/2011/12/26/1261528641/22-57.pdf>).

¹⁹ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2004&T3=18&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

²⁰ Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2004&T3=17&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

государственных закупок в коммунальной сфере. В соответствии с их положениями субъекты должны соблюдать требование прозрачности процедур размещения заказов, которое, в свою очередь, направлено на предотвращение дискриминации, а также на обеспечение конкуренции в рамках ЕС. Все это обеспечивает формирование открытого рынка государственных закупок и улучшение функционирования внутреннего рынка.

Согласно Директивам, заключение контрактов должно соответствовать принципам Договора, особенно свободе движения товаров, жительства и экономической деятельности и предоставления услуг. Никакое положение Директив не должно запрещать применять меры, необходимые для защиты общественного порядка, общественной морали и государственной безопасности, здоровья, человеческой жизни и жизни животных или сохранения растений, при условии, что подобные меры не противоречат Договору.

Кроме того, есть два средства защиты прав экономических операторов (потенциальных исполнителей заказа), которые относятся к подаче и рассмотрению жалоб. Это Директива 89/665/ЕЕС о координации законов, правил и административных положений, касающихся применения процедуры рассмотрения заключения государственных контрактов на поставку товаров и выполнение работ²¹, и Директива 92/13/ЕЕС о координации законов, правил и административных положений, касающихся применения правил Сообщества по процедурам закупок организаций, функционирующих на рынках водоснабжения, энергетики, транспорта и телекоммуникаций²².

Также существует устанавливающая более гибкий и конфиденциальный режим на закупку военного снаряжения и связанные с ним работы и услуги Директива 2009/81/ЕС Европейского парламента и совета о координации процедур заключения некоторых государственных контрактов на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг заказчиками или предприятиями в области обороны и безопасности²³.

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ДИРЕКТИВ

Директивы не навязывают новый общий режим правового регулирования сферы государственных закупок стран — членов ЕС, поэтому последние могут продолжать применять свои национальные процедуры, к ним адаптированные. Таким образом, Директивы позволяют странам ЕС сохранять материальные и процессуальные нормы (или принимать новые) при условии, что они не противоречат Директивам или положениям Договора. В результате государства Евросоюза остаются свободными в регулировании ряда практических вопросов.

²¹ Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=89&T3=665&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

²² Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=92&T3=13&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

²³ Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC (Text with EEA relevance) / EUR-Lex. Access to European Union law (http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2009&T3=81&RechType=RECH_naturel&Submit=Search).

Вместо того чтобы пытаться на основании Директив урегулировать все контракты о государственных закупках в рамках ЕС, законодатель Сообщества выбрал только те, которые способны повлиять на торговлю между государствами-членами. Под это широкое определение подпадают контракты, которые имеют достаточно высокую стоимость, чтобы привлечь предпринимателей из других стран — членов ЕС (в этом случае потенциальные выгоды от получения контракта перевешивают дополнительные расходы на предоставление товаров, работ или услуг с большего расстояния), и/или контракты в отношении объектов, которые участвуют в международной торговле.

Страны ЕС обязаны принимать все необходимые меры, чтобы обеспечить выполнение обязательств, вытекающих из Договора или принятых институтами Сообщества документов. Директивы не применяются автоматически. Они должны быть реализованы, или транспонированы в национальное законодательство с отменой всех противоречащих им законодательных положений. Директивы обязательны только с точки зрения результата, который должен быть достигнут, но за национальными властями оставлен выбор формы и методов. Таким образом, страны — члены ЕС не обязаны создавать точную копию Директив в национальном законодательстве, хотя некоторые государства делают именно так.

Вместе с тем выполнение Директив неправильно или невовремя не означает, что они не оказывают никакого воздействия на национальную практику. Страны ЕС не вправе лишать субъектов этих Директив (заказчиков и экономических операторов) прав, которыми они наделены в соответствии с Директивами. Доктрина ЕСJ предусматривает, что физические лица могут осуществлять в национальных судах защиту своих прав, предоставляемых Директивами.

Ключевой экономической фактор, лежащий в основе процессов закупок, — необходимость обеспечения в отношении всех закупок оптимального соотношения цены и качества. В Директивах данный вопрос рассматривается как один из основных результатов процесса закупок. Термин «соотношение цены и качества» означает оптимальное сочетание между различными стоимостными и нестоимостными факторами, которые в совокупности удовлетворяют потребность заказчика. Оптимальные комбинации этих факторов зависят от предмета закупки.

Практика гармонизации национального законодательства стран — членов ЕС с законодательством Европейского союза достаточно специфична в различных странах. Национальные правила и процедуры для переноса законодательства ЕС в национальное законодательство в этих странах определяются особенностями их государственного устройства, ролью и значением отдельных институтов и механизмов государственных закупок.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЕС

Для повышения эффективности государственных закупок в странах ЕС используется система постоянной оценки²⁴.

Необходимость и причины оценки эффективности в сфере государственных закупок

Расходы на государственные закупки представляют собой основную долю ВВП любой страны и расходов государственного бюджета. Согласно данным, опубликованным Европейской комиссией в докладе Evaluation Report (2011), государственные закупки

²⁴ См.: *Public Procurement Policy Briefs / The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/publicprocurementpolicybriefs.htm>).

в ЕС составили в 2009 г. €2100 млрд, или 19 % ВВП. Такой уровень расходов — весомая причина для проведения анализа эффективности государственных закупочных операций на всех уровнях.

Главная цель системы государственных закупок — обеспечение эффективности и оптимального соотношения цены и качества при использовании государственных средств с одновременным соблюдением требований ЕС и национального законодательства. Оценка эффективности помогает ответить на фундаментальный вопрос — обеспечивает ли система закупок в конечном счете достижение поставленных целей.

Можно выделить три уровня оценки эффективности системы государственных закупок в целом, между которыми существует тесная связь. Тем не менее потребности, цели и методология оценки эффективности на них могут различаться. Преимущества оценки эффективности на каждом уровне заключаются в следующем:

1. Национальный уровень — оценка эффективности работы национальной системы государственных закупок.

Высокое качество информации об эффективности системы госзакупок на этом уровне:

- помогает политикам понять, как те или иные меры воздействуют на общую эффективность системы закупок;

- позволяет правительствам и парламентам повысить качество принимаемых решений и предпринимать конструктивные и долгосрочные меры, которые будут наиболее эффективно развивать их системы государственных закупок (например, с точки зрения политики закупок и нормативных реформ, институционального развития и укрепления потенциала);

- способствует созданию для правительств более сильных стимулов совершенствовать свои системы государственных закупок, помогает им расставить приоритеты для проведения реформ и мониторинга прогресса в достижении поставленных целей;

- предоставляет возможность для объективной оценки системы государственных расходов.

2. Уровень заказчика — оценка эффективности деятельности заказчиков.

Хорошая система оценки эффективности помогает заказчикам в реализации их оперативных целей и стратегий:

- обеспечивает предоставление информации для определения степени эффективности и результативности их деятельности в сфере закупок в целом и на уровне отдельных проектов, таких как крупные инфраструктурные проекты;

- помогает выявлять сильные и слабые стороны в их закупочных операциях и осуществлять мониторинг прогресса с течением времени таким образом, чтобы они могли правильно расставлять приоритеты и принимали соответствующие меры по устранению слабых мест;

- выступает неотъемлемой частью долгосрочного стратегического и оперативного планирования, в т. ч. ежегодного бюджетного процесса, управления и развития персонала.

3. Уровень управления договором — оценка исполнения отдельного контракта.

Управление договором и механизмами его оплаты:

- обеспечивает более высокое качество поставки и более полное соответствие требованиям контракта;

— позволяет оценить эффективность работ по контракту и соотношение «цена — качество»;

— обеспечивает обратную связь и выявляет качество и эффективность планирования и реализации процесса закупок, в частности в отношении разработки технических спецификаций или технических заданий, выбора стратегии заключения контрактов и их модели, выбора процедуры закупки, параметров выбора подрядчиков и критериев отбора;

— стимулирует улучшение процесса закупок на всех его стадиях посредством непрерывного анализа накопленного опыта.

Кроме того, там, где бенчмаркинг используется как показатель эффективности, заказчик будет иметь возможность сравнить свои показатели и результаты деятельности с показателями и результатами других органов, ответственных за аналогичные виды операций.

Измерение эффективности

В ходе создания и внедрения действенных систем оценки эффективности возникает ряд сложных проблем, общих для всех трех уровней, описанных выше:

— соответствие политическим целям и задачам. Политические цели, которые изменяются или непоследовательны, могут лишить смысла оценку эффективности системы и выступают в качестве ограничений возможностей для максимизации экономических результатов и эффективности государственных закупочных операций. Поэтому последовательность в политических и других целях — важный элемент действенной системы оценки эффективности;

— точность и надежность статистических данных. Оценка эффективности зависит от качества, актуальности и релевантности данных с учетом четкой методологии исследований. Должны быть приложены значительные усилия, чтобы убедиться, что собранная информация имеет практический характер;

— определение и измерение эффективности. Эффективность часто пытаются «измерить» производительностью, но не существует единого определения эффективности или подхода к ее оценке. Поэтому должны быть приняты более четкие определения для обеспечения согласованности и последовательности анализируемых показателей;

— внедрение культуры управления результатом. Нормативные и институциональные механизмы должны стимулировать заказчиков повышать эффективность и производительность;

— сильная поддержка и руководство со стороны центра. Многие из перечисленных выше факторов зависят от поддержки как на уровне центрального правительства, так и в рамках конкретных учреждений. Это может потребовать широкой информационной кампании и принятия руководящих документов национального уровня. Также могут понадобиться политические решения национального уровня, обязывающие заказчиков использовать прозрачную систему управления эффективностью и предоставлять соответствующую информацию в целях сбора данных;

— доступность информации. Информация, которая не имеет широкого распространения, обладает небольшой практической значимостью, что повышает важность отчетности о достижениях и результатах. Результаты и выводы должны быть представлены в годовом отчете и находиться в открытом доступе как для государственной администрации (в целях сравнения и бенчмаркинга), так и для широкой общественности.

Что касается фундаментальных задач, поставленных перед операциями и оценкой системы закупок, годовой отчет должен, во-первых, описывать основные выводы в отношении достоинств и недостатков операций государственных закупок и, во-вторых, содержать перечень рекомендуемых действий по улучшению системы. Его результаты должны стать частью стратегического планирования в кратко- и среднесрочной перспективе.

При внедрении в Российской Федерации комплексной контрактной системы необходимо выстроить систему оценки эффективности государственных закупок. Без подобной системы будет невозможно оценить функционирование системы закупок и, соответственно, совершенствовать ее.

Библиография

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] / Официальный сайт компании «Консультант Плюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148532>.
2. Бурханов У. Государственные закупки: учебное пособие. — Ташкент, 2009.
3. Кузнецов, К. В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки. — Москва, 2005.
4. Федорович, В., Патрон, А., Заварухин, В. США: Федеральная контрактная система и экономика. — М.: Наука, 2002.
5. Кузнецов, К. В. Эффективность размещения заказа: мифы и реальность // Государственные и муниципальные закупки — 2009. Сборник докладов IV Всероссийской практической конференции-семинара. — М.: ИД «Юриспруденция», 2010.
6. Набиев, Р. А., Арыкбаев, Р. К. Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2008. — № 15.
7. Постникова, Е. В. Государственные закупки услуг в праве Европейского союза: общая характеристика и ключевые понятия [Электронный ресурс] / Официальный сайт НИУ ВШЭ. — Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/2011/12/26/1261528641/22-57.pdf>.
8. Храшкин, А. А. Федеральная контрактная система: существующие проблемы закупок и пути их решения // Государственные и муниципальные закупки — 2012. Сборник докладов VII Всероссийской практической конференции-семинара. — М.: ИД «Юриспруденция», 2013.
9. Шахова, Г. Я., Крадинов, П. Г. Эффективность бюджетных расходов в сфере государственных закупок // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. — 2012. — № 3.
10. EUR-Lex. Access to European Union law [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm/>.
11. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.oecd.org/>.