

8.14. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

Проданова Н.А., д.э.н., профессор, кафедра «Бухгалтерский учет»;

Лытова К.И., магистрант, факультет бизнеса

Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова

В статье определены особенности системы государственных закупок в Германии; представлена нормативно-правовая база, регламентирующая данную область деятельности, а также рассмотрена действующая система контроля процедуры государственных закупок.

Сектор государственных закупок в любой стране играет одну из важнейших ролей, формируя значительную часть бюджетов как федеральных, так и местных. Эффективно построенная и функционирующая система государственных закупок приносит благо как с позиции стимулирования и развития малого, среднего и крупного предпринимательства, так и с позиции простого потребителя таких услуг. По

средством государственных закупок государство выполняет свою социальную и экономическую роль.

Построение эффективно работающей системы государственных закупок, безусловно, связано с рядом трудностей как методологического, так и технического характера; требует внушительных затрат ресурсов и времени. В этой связи нелишним будет анализ накопленного опыта развитых стран в части построения высокоэффективной системы государственных закупок.

На сегодняшний день система государственных закупок может быть организована, основываясь на использовании следующих моделей (табл. 1) [1, с. 75]:

- централизованная;
- децентрализованная;
- смешанная (или гибридная).

Для получения наиболее точного представления о функционировании всех систем в отдельности, рассмотрим каждую из обозначенных моделей.

Централизованная модель. Одной из основных характеристик централизованной модели государственных закупок является организация и осуществление закупочных функций централизованно через центральный офис компании или центральный закупочный государственный институт. Условия, освещенные в контрактах, одинаковы как для местных отделений компаний, дочерних компаний, подразделений, так и для местных государственных органов и государственных заказчиков [4, с. 3].

Таблица 1

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Модель	Преимущества	Недостатки	Страны, реализующие данную модель
Централизованная модель	1. Нет дублирования функций по закупочной деятельности 2. Подготовка и повышение квалификации кадров осуществляется централизованно 3. Достаточно сильно развиты системы управления и контроля 4. Осуществляется полноценное соблюдение законодательных норм и профессиональных стандартов	1. Для выполнения рутинных заданий привлекаются высококвалифицированный персонал 2. Отдаленность от пользователей	Великобритания, Чехия, Италия, Болгария, Кипр, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия
Децентрализованная модель	1. Так как данная модель основывается на интересах конечных пользователей и бюджетных организаций, то соответственно данная модель привлекательна для них 2. Низкая вероятность коррупции 3. Уменьшение издержек (на сбор и обработку информации) 4. Гибкость	1. Отсутствует четко сформулированная координация закупок 2. Сложность проведения оценки эффективного расходования средств 3. Не всегда имеется необходимый уровень профессиональных знаний и стандартов	Российская Федерация, Финляндия, Португалия, Германия
Смешанная модель (или гибридная)	1. Эффективное использование ресурсов 2. Использование типовой документации 3. Проведение своевременного мониторинга закупочной деятельности	1. Нечеткость разграничения обязанностей 2. Нехватка профессиональных кадров	США

Говоря о преимуществах данной системы, стоит отметить, что приобретение стандартизованных продуктов предполагает экономию на масштабе. Также данная модель позволяет исключить дублирование некоторых функций, например: стратегических, управленческих, операционных и административных.

Оптимизация процесса закупок происходит путем специализации, информатизации, а также путем увеличения инвестиций в инфраструктуру. Для модели характерны такие признаки, как четкость, измеримость, прозрачность в закупочных процедурах. Централизованная система закупок предполагает

наличие квалифицированных кадров, повышение их квалификации, также снижение риска появления противоречий и ошибок в документах. Происходит соблюдение законодательных норм и профессиональных стандартов.

В качестве основных недостатков данной модели выступают возможность появления крупномасштабной коррупции, риск замедления процесса поставок закупаемой продукции, отдаленность от нужд конечных пользователей, деятельность высококвалифицированного персонала поставлена в рутинные условия, в тех ситуациях, когда делегирование полномочий оправданно, часто это невозможно.

Ярким примером централизованной модели закупок выступает система государственных закупок Великобритании.

Децентрализованная модель. Особенностью данной системы является то, что закупочные функции могут осуществляться самостоятельно подразделениями компаний, а также бюджетными организациями. Другими словами, в рамках данной модели отсутствует делегирование закупочных функций, в связи с этим отсутствует централизация [2, с. 63].

В качестве преимуществ такой системы выступает уменьшение временных рамок приобретения необходимых продуктов, уменьшается возможность крупномасштабной коррупции. Неоспоримым преимуществом децентрализованной модели является и уменьшение издержек сбора и обработки информации, так как центр не обязан быть осведомленным об особенностях каждой конкретной организации в отдельности, о характеристиках рынков, о характеристиках закупаемых товаров и услуг, а также о нуждах конечного потребителя. Децентрализованная система, в отличие от централизованной системы, более точно реагирует и отвечает на нужды конечных потребителей [4, с. 6].

Одной из отрицательных сторон децентрализованной модели выступает сложность в оценке эффективного расходования средств. При использовании модели зачастую происходит дублирование некоторых функций. Данный аспект связан с тем, что координация закупок не предусмотрена в надлежащей мере. Обнаруживаются трудности с обеспечением на необходимом уровне профессиональных знаний и стандартов [3, с. 153].

Ярким представителем децентрализованной системы управления государственными закупками является Германия. Особенности системы управления государственными закупками в данной стране будут рассмотрены ниже.

Смешанная (гибридная) модель. Смешанная или гибридная модель соединяет в себе элементы централизованной и децентрализованной системы. Централизованно осуществляются стратегические и политические функции, а также выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, функция обучения персонала и кадров. Децентрализованно проводятся закупки закупок и управление административными аспектами [6, с. 27].

Гибридная система подходит для организаций со смешанными потребностями в закупках простой и сложной продукции на разных рынках.

Гибридная система является гибкой и подвижной, так как используются структурные преимущества и накопленный опыт, а также проводится своевременный мониторинг закупочной деятельности. В рамках смешанной модели можно наблюдать наиболее эффективное использование ресурсов.

Нечеткость разграничения обязанностей, нехватка профессиональных кадров является одним из основополагающих недостатков такой системы. Процесс координации и контроля закупочной деятельности в рамках смешанной модели затруднен.

Одной из стран, использующих смешанную систему управления государственными закупками, является США.

Все три модели могут применяться в пределах одной страны. Выбор модели управления государственными закупками может быть обусловлен рядом особенностей страны – географические, административные, экономические. Для координации закупочной деятельности в масштабах государства создаются специализированные органы, ответственные за государственные закупки.

Изученная литература позволяет сделать вывод относительно каждой модели, о ее характеристиках, эффективности, преимуществах и рисках. На наш взгляд, наиболее адаптированной к условиям Российской Федерации может стать система государственных закупок Германии. В этой связи рассмотрим подробнее немецкий опыт построения системы государственных закупок.

Как уже было отмечено ранее, в Германии действует децентрализованная модель управления государственных закупок. Всего в стране имеется более 30 тысяч структур на разных уровнях (федеральном, региональном и местном), отвечающих за осуществление закупочной деятельности. Германия одна из немногих стран, которая сумела органично увязать децентрализованную национальную систему управления закупками с требованиями Европейского союза.

Сказанное относится и к системе размещения государственных заказов. Государство изначально не имеет никаких особых полномочий и привилегий. В качестве покупателя (потребителя) оно конкурирует с представителями частного сектора, вместе с ними отслеживает изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров (услуг). Основой урегулирования споров при этом служит гражданское право.

Основной целью немецкого закона о государственных закупках является обеспечение интересов предприятий и участников торгов, а также контроль за тем, чтобы три принципа государственных контрактов, а именно: прозрачность, конкуренция и равное обращение, – выполнялись.

За проработку законодательства и политики в области закупок в стране отвечает федеральное министерство экономики.

Функция контроля возложена на федеральную счетную палату и контрольные органы земель. Федеральная счетная палата проводит аудит государственных закупок на предмет их соответствия нуждам и потребностям государственных органов, достижения эффек-

тивности с точки зрения обоснования стоимости, а также того, чтобы соблюдалось законодательство.

Федеральная счетная палата является верховным федеральным органом, и как независимый орган финансового контроля отвечает только перед законом. Федеральная счетная палата в настоящее время состоит из девяти ревизионных отделов и 55 ревизионных секторов. Задачи управления палатой выполняет президентский отдел. Ревизионные отделы занимаются контролем счетов. Во главе их стоят руководители отделов – директора. Каждый отдел подразделяется на ревизионные сектора, возглавляемые руководителями. В состав ревизионных секторов входят чиновники-ревизоры и другие служащие. В общей сложности в Федеральной счетной палате работают свыше 400 ревизоров (мужчин и женщин), а также 66 членов палаты.

На уровне ЕС приняты директивы:

- от 31 марта 2004 г. №2004/18/ЕС о закупке товаров, работ и услуг в «классических секторах»;
- от 31 марта 2004 г. №2004/17/ЕС о закупке товаров, работ и услуг в секторах водоснабжения, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг;
- от 30 декабря 1989 г. №89/665/ЕЕС об ограничительных механизмах в классических секторах;
- от 25 февраля 1992 г. №92/13/ЕЕС об ограничительных механизмах в секторах водоснабжения, энергоснабжения, транспортных и почтовых услуг.

Положения этих директив предусматривают:

- ведение отчетности о проведении закупок в письменной форме;
- публичное уведомление как о намерении государственных заказчиков заключить государственные контракты, так и о подписании этих контрактов;
- четкую регламентацию возможных требований к квалификации поставщиков, порядок и процедуры изучения квалификации, а также порядок проведения предварительного квалификационного отбора;
- открытый конкурс в качестве основного способа закупок;
- право поставщика (подрядчика) на обжалование размещения государственного заказа в закупочной организации, а также в административном или судебном порядке.

Публикация перечня условий участия в конкурсе должна содержать максимально подробное описание и точные сроки выполняемых работ. Информация: о конкурсе обычно публикуется в федеральном правительственном вестнике (Bundesanzeiger). Эти публикации, как правило, дублируются в общенациональных газетах и журналах.

Требования к содержанию объявления о тендере подробно изложены в соответствующих Положениях о госзаказах (VOL, VOB, VOF). В них, например, указываются форма и сроки подачи заявок, порядок возмещения расходов, связанных с участием в конкурсе (подготовка и тиражирование требуемой документации: планов, чертежей и т.п.), точные реквизиты подаваемых заявок, порядок их рассмотрения, вопросы гарантий и ответственности.

Определение победителей конкурса требует от заказчика оценки поданных заявок и отбор экономически наиболее выгодного предложения. При этом помимо чисто ценового в расчет принимаются дополнительные критерии: технические и финансовые возможности поставщика выполнить взятые на себя

обязательства в заданные сроки. Для этого от участников конкурса в дополнение к сведениям, указанным в заявке, может быть затребована дополнительная информация, а также свидетельства их финансовой состоятельности и профессиональной компетентности, включая отчеты и финансовые балансы за последние годы. Порядок и основания для запроса этой и другой документации подробно расписаны в положениях о госзаказах.

Окончательное размещение заказа происходит в форме заключения договора в соответствии с действующими юридическими нормами. Все споры и разногласия разрешаются в соответствии с нормами гражданского судопроизводства.

В случаях, когда на выполнение работ по конкурсу не поступило ни одной заявки, если существенно изменились основания для проведения торгов, а также при наличии других веских причин конкурс объявляется несостоявшимся. Об этом незамедлительно извещают всех претендентов. При проведении повторного конкурса его условия объявляются заново.

Система управления государственными заказами в Германии предполагает использование следующих процедур для размещения государственных заказов [4, с. 17].

1. Открытый конкурс (open procedure).
2. Закрытый конкурс (restricted procedure).
3. Процедуры конкурентного диалога (competitive dialogue procedure).
4. Ведение переговоров (negotiated procedure).

Что касается изменений условий договора после подписания, немецкий закон предусматривает определенные правила в соответствии с общими условиями для договоров подряда и общих положений и условий для питания и контракты на обслуживание. Тем не менее, даже если изменения после подписи возможны при этих правилах, то необходима проверка актуальности режима закупок.

Система контроля процедуры государственных закупок, действующая в Германии, отвечает требованиям ЕС, но имеет определенную специфику. В сферу ее действия попадают все организации, приравненные к государственным заказчикам в соответствии с дефиницией Евросоюза. Таким образом, государственным заказчиком считается и целый ряд частных структур. Система контроля включает в себя две инстанции:

- апелляционную – в форме независимого учреждения;
- судебную – в форме судебного органа.

Возможность оспаривать решение о размещении госзаказа в суде стала в Германии успешным нововведением. Постановления, выносимые обеими инстанциями, публикуются и служат дальнейшему развитию права в сфере госзакупок. Поскольку законом для этих инстанций установлен ускоренный порядок рассмотрения жалоб на действия заказчика, обжалование не приводит к задержке инвестирования средств [7, с. 35].

Дальнейшему развитию права в сфере госзакупок служит общественная организация экспертов и ученых «Форум госзаказа», в рамках которой происходит обмен мнениями, формируется отношение к новым явлениям в сфере госзакупок внутри страны и за рубежом, в частности, к внедрению системы

обеспечения качества у госзаказчика и подрядчиков, призванной помочь в борьбе с коррупцией. Точка зрения специалистов и ученых, сформулированная в рабочих органах Форума, доводится до сведения правительства. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок.

На наш взгляд, использование немецкого опыта в вопросах построения эффективной системы государственных закупок позволит снизить те значительные риски, которые несут представители малого и среднего бизнеса в РФ, вступая во взаимоотношения с государственными и муниципальными органами. И ситуация, наподобие той, которая сложилась с предпринимателями Краснодарского края перед проведением Олимпийских игр в Сочи в 2014 г., когда государственные комиссии под любыми надуманными предлогами отказывались принимать и оплачивать уже готовые объекты, в будущем можно будет избежать. Это позволит снизить страх предпринимателей перед вступлением в отношения с государственными и муниципальными образованиями, а также снизить коррупцию в системе распределения государственных закупок в РФ.

Литература

1. Единый внутренний рынок Европейского союза [Текст] : учеб. пособие / Г.М. Костюнина, Н.Г. Адамчук, В.И. Барогов. – М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2014. – 384 с.
2. Инновационное развитие российских компаний на основе международной интеграции [Текст] : монография / В.В. Уваров и др. – М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2013. – 224 с.
3. Национальная экономика [Текст] : учеб. пособие / А.С. Булатов и др. – М. : Магистр ; ИНФРА-М, 2014. – 304 с.
4. Architecture.com [Electronic resource]. URL: <http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/PublicAffairs/2012/ComparativeProcurement.pdf>.
5. ICLG practice areas [Electronic resource]. URL: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/public-procurement/public-procurement-2014/germany>.
6. Public procurement law [Electronic resource]. URL: http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/09_02_2012_9_43_Burgi.pdf.
7. Pharmaceuticals in Ireland [Electronic resource]. URL: <http://www.een-ireland.ie/eei/assets/documents/uploaded/-general/Public%20Contracts%20in%20Germany.pdf>.

Ключевые слова

Государственные закупки; контроль; заказ; система управления; модель.

Проданова Наталья Алексеевна

Лытова Ксения Игоревна

РЕЦЕНЗИЯ

Статья Продановой Н.А. и Лытовой К.И. посвящена вопросам исследования мирового опыта в части регулирования государственных закупок.

Авторами проведен сравнительный анализ существующих моделей государственных закупок, выявлены преимущества и недостатки каждой из них; сделан вывод о том, что не сегодняшний день особый интерес для Российской Федерации представляет немецкий опыт построения системы государственных закупок.

В статье определены особенности системы государственных закупок в Германии; представлена нормативно-правовая база, регламентирующая данную область деятельности, а также рассмотрена действующая система контроля процедуры государственных закупок.

Научная статья Продановой Н.А., Лытовой К.И. «Особенности системы государственных закупок Федеративной Республики Германия» соответствует всем требованиям, предъявляемым к работам такого рода.

Предложения и рекомендации, сформулированные в рецензируемой статье, представляют научный и практический интерес. В связи с чем, целесообразно представить ее широкой научной общественности и рекомендовать к публикации.

Масленникова О.А., д.э.н., профессор, проректор по научной работе Московского института предпринимательства и права.