

8.10. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК США

Проданова Н.А., д.э.н., профессор, кафедра государственного финансового контроля, бухгалтерского учета и аудита, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва;
Зацаринная Е.И., к.э.н., Азово-Черноморский инженерный институт (филиал), Донской государственный аграрный университет, г. Зерноград

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

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

Важным элементом управления является закупочная деятельность, поскольку именно через закупки реализуются основные функции снабжения и жизнеобеспечения организационной системы. Закупки представляют собой процесс приобретения за деньги у стороннего поставщика различных материальных и нематериальных активов, работ и услуг. Во всех странах крупнейшим заказчиком продукции является государство. На нужды общественного потребления в зарубежных странах в настоящее время расходуются значительные бюджетные средства.

Государственные закупки являются мощным инструментом реализации государственной политики. Они выступают в качестве основы экономических отношений на уровне страны во многих областях экономики, демонстрируют стратегические планы и текущие цели правительства, определяют экономические ориентиры в области социально-экономических решений на макроуровне и т.д. Их влияние выражается также в ключевой роли в определении критериев, которым должны соответствовать субсидирование и финансирование общественных услуг (услуг общего интереса) для их включения в состав государственной поддержки бизнеса.

Изучение зарубежного опыта, бесспорно, является важным и актуальным для развития Российской Федерации; позволяет выявить позитивные и негативные стороны и оценить возможность его использования в отечественной практике государственных закупок.

К одной из лучших зарубежных практик, на наш взгляд, несомненно, можно отнести практику США. Федеральная контрактная система этой страны (ФКС) существует более 100 лет. На сегодняшний день это одна из передовых и наиболее эффективных систем государственных закупок в мировой практике. Так, по данным Бюро управления и бюджета, расходы федерального бюджета на закупки в Соединенных штатах Америки в 2013 г. превысили 460 млрд. долл. США, и объем государственных расходов, осуществляемых через государственные закупки, ежегодно увеличивается.

Рынок государственного потребления товаров и услуг США включает в себя закупки товаров, работа и услуг для нужд федерального правительства, военно-государственное потребление и внутриведомственные закупки органов федерального правительства. Закупки проводят около 23 тыс. органов, половина из которых являются крупными заказчиками различных товаров и услуг, а около трети закупают системы вооружения, программы и научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР). При этом поставщиками выступают 180-220 тыс. компаний различного размера – федеральных исполнителей и подрядчиков.

ФКС США является ярким примером смешанной модели, для которой характерно, с одной стороны, централизованное осуществление стратегических и политических функций, а также выбор единых процедур и универсальных механизмов закупок, функция обучения персонала и кадров, децентрализованное проведение закупок и управление административными аспектами – с другой.

Первый закон в области регулирования федеральной системы в области федеральных закупок был принят в США еще в 1972 г. На сегодняшний день ФКС США регулируется двумя уровнями законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих контрактные отношения между субъектами экономической деятельности, государством и частным сектором.

1. Федеральные законы США (рамочное регулирование) которые содержат общие нормы регулирования, не влияющие на сам процесс закупок, но определяющие возможности и условия осуществления закупок и расходования на эти цели бюджетных средств (Акт о закупках объектов федеральной собственности и услуг; Акт о военных закупках; Акт о предупреждении несбалансированности; Акт об оптимизации федеральных закупок; Акт о реформировании федеральных закупок; Акт о реформировании системы закупок).
2. Федеральные закупочные правила (The Federal acquisition regulation, FAR) – правила, учитывающие отраслевую специфику госзаказчиков. Федеральные закупочные правила размещаются на официальном сайте Правительства США www.acquisition.gov, и включают восемь глав, в которых последовательно изложены общие требования, условия и порядок проведения различных процедур в рамках закупочного процесса. FAR содержат несколько тысяч норм и правил, детально регулирующих цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа, который в данной стране действительно является единственным.

Единым центром ФКС США является Офис государственного заказа США (Office of federal procurement policy, OFPP). Он был создан в 1974 г. Конгрессом США для обеспечения реализации государственной политики в области закупок и установления федеральных закупочных правил и процедур. Офис государственного заказа США – это структурное подразделение Административно-бюджетного управления США, в полномочия которого входит осуществление функций по осуществлению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа. Такая централизация способствует ужесточению контроля над процедурами размещения госзаказа [1].

Офис государственного заказа США возглавляет администратор, который назначается Президентом США и утверждается Сенатом. OFPP:

- формулирует и координирует закупочное законодательство;
- осуществляет надзор за развитием Федеральной службы закупок (Federal acquisition service; работает с Администрацией общих служб (General service administration, **GSA**), с Федеральным закупочным институтом и Федеральным агентством по развитию малого бизнеса по увеличению степени участия субъектов малого предпринимательства в федеральных закупках;
- координирует деятельность Совета главных контрактных офицеров США.

Не участвуя напрямую в бюджетном процессе, OFPP вырабатывает политику в части транспарентности закупок, подотчетности госзаказчиков, защиты интересов налогоплательщиков, развития добросовестной конкуренции на рынках, создания и развития среды в системе госзакупок.

ФКС США основана на четкой и детальной, но при этом достаточно дифференцированной и гибкой регламентации закупочных процедур. Основным исполнительным элементом ФКС США являются контрактные офицеры в органах федеральной власти в ранге заместителя руководителя министерства, ведомства по государственному заказу. Эта должность предусмотрена в структуре управления каждого государственного заказчика. Контрактные офицеры выполняют мониторинг исполнения государственного контракта, осуществляют обеспечение исполнения положений государственного контракта и утверждение этапных результатов проекта, а также согласование выплат подрядчикам и закрытие государственного контракта [1].

На каждом из этапов осуществления закупок контрактные офицеры вправе привлекать для выполнения консультативных и технических функций технических представителей, которые работают непосредственно в месте исполнения контракта, осуществляя инспекцию деятельности и проверки, представляя интересы государственного заказчика. Технические представители, как правило, являются федеральными служащими, и многие из них имеют опыт работы в технических сферах [3, 6].

Наряду с техническими представителями, в структуре ФКС США важную роль играют сертифицированные публичные бухгалтеры (certified public accountants). Создание такого института связано с тем, что разветвленная структура государственных контрактов требует постоянного мониторинга. Основной задачей публичных бухгалтеров является своевременная идентификация рисков увеличения сметы государственного контракта, а также оперативный мониторинг затрат в ходе исполнения государственных контрактов. Сертифицированные публичные бухгалтеры представляют государственному заказчику поквартальные отчеты.

В США в составе ФКС США функционирует Центральный федеральный информационный центр, ведомственные федеральные и региональные информационные центры, взаимодействующие как по специальным каналам связи, так и с использованием

сети Интернет. В базе данных контрактов на государственные закупки и отчетов об их исполнении в США ежегодно поступает несколько миллионов новых документов [2]. Каждое федеральное ведомство обязано формировать и поддерживать ведение компьютерной базы данных, содержащей несекретные сведения по всем контрактам стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять последних финансовых лет. Ведомства должны направлять всю указанную выше информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок, которая и является источником консолидированной информации о госзакупках.

Основные принципы проведения конкурса, такие как публичность и прозрачность, находят свое отражение в разделах 405, 417 и 426 гл. 7 Свода законов Соединенных Штатов [4].

В США в соответствии со Сводом законов Соединенных Штатов конкурс представлен как способ заключения договора на основе состязательности предложений, направляемых заказчику в запечатанных конвертах, которые публично вскрываются в установленное время для оценки поступивших предложений. Конкурс проводится при наличии следующих условий:

- имеется необходимое время для запроса предложений, представления и оценки заявок;
- победитель конкурса определяется на основе ценовых и других факторов;
- отсутствует необходимость в проведении обсуждения соответствующего предложения;
- ожидается получение более чем одной заявки [4].

В США государственные должностные лица, ответственные за заключение контрактов, обязаны определять, является ли поставщик «надежным источником», перед принятием решения о заключении контракта. Для того чтобы считаться надежным, потенциальный подрядчик должен иметь удовлетворительную характеристику предыдущей деятельности, а также удовлетворительную характеристику с точки зрения добросовестности и деловой этики среди прочих критериев, и государственным служащим, ответственным за заключение контрактов, предоставляется существенная свобода в принятии соответствующих решений.

В Системе поиска информации о результатах предыдущей деятельности поставщиков (Past performance information retrieval system, PPIRS) содержится информация о результатах предыдущей деятельности поставщика, включая указание и описание соответствующих контрактов, оценки по шести критериям (качество, график, стоимость, привлечение малого бизнеса и т.д.) и пояснения по каждой оценке.

Информация по определенным вопросам, связанным с добросовестностью ведения бизнеса, включая контракты, расторгнутые в результате неисполнения обязательств или по конкретному основанию, информацию об уголовных, гражданских или административных процессах, связанных с федеральными контрактами, и предыдущие заключения о ненадежности подрядчика, хранится в Системе информации о результатах деятельности и добросовестности получателей федерального заказа (Federal awardee performance and integrity information system, FAPIIS). В целях обеспечения лучшего исполнения требований

по внесению отчетов в систему FAPIIS, в США используется информация из Системы данных о федеральных закупках нового поколения (FPDS-NG) для выявления контрактов, данные о которых должны быть внесены в FAPIIS (например, контрактов, расторгнутых в результате неисполнения обязательств поставщиком или по конкретному основанию в виде виновных действий поставщика). Перекрестная сверка с существующими источниками данных представляет собой экономичный механизм оптимизации исполнения установленных требований ведомствами.

До введения федеральной информационной системы контрактные офицеры сами решали вопрос об объеме необходимой информации, которую требовалось предоставить участникам размещения государственного заказа для рассмотрения вопроса об их соответствии квалификационным требованиям, по своему усмотрению, что приводило к росту количества жалоб участников размещения государственного заказа на действия контрактных офицеров.

Для информирования поставщиков о предстоящих торгах важна доступность плана закупок. В США законодательство обязывает госзаказчиков размещать план закупок в общедоступном информационном пространстве, но законодательством не регулируется, время, предоставляемое потенциальным участникам торгов для получения доступа к документации о торгах. Это создает некоторую неопределенность для участников торгов, которым должен быть гарантирован доступ к документации о торгах в течение определенного периода времени с момента публикации уведомления о проведении торгов. Определение времени, отведенного участникам торгов, зависит от закупающей организации.

Не требуется по закону публикация уведомлений о закупках на сумму, не превышающую лимит на малые закупки (не более 100 тыс. долл. США).

При оценке своих потребностей закупающие организации могут принять решение о проведении консультаций с представителями частного сектора, в частности с экспертами, при подготовке уведомлений о проведении торгов, а также с потенциальными участниками торгов. В Нью-Йорке консультации с представителями частного сектора могут происходить в рамках специальной процедуры, а именно анализа, предшествующего объявлению торгов. Компании, с которыми проводились консультации, могут участвовать в торгах в случае, если будет установлено, что спецификации не составлены в пользу одного конкретного поставщика и если разрешение такого участия отвечает интересам органа власти.

В США используются разные экономические модели государственного контракта (рис. 1).



Рис. 1. Модели государственного контракта

ФКС США включает в себя механизмы управления всем жизненным циклом заказа: планирование – размещение – исполнение.

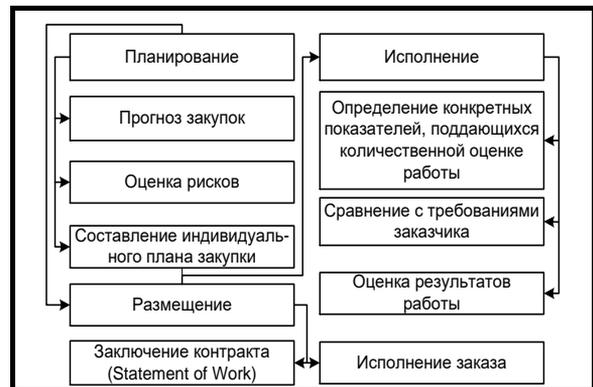


Рис. 2. Процесс закупок в США

Для принятия взвешенного решения потенциальным поставщикам необходима информация об обеспечении заявки. В Нью-Йорке объявление торгов на закупку осуществляется посредством уведомления о приглашении к участию. В таком уведомлении содержится основная информация о торгах, включая способы получения документов со спецификациями, в которых представлена информация о критериях и методе оценки.

Подача заявок является важным этапом процесса закупок. В США перед представлением заявки участники торгов должны сначала зарегистрироваться. Регистрация происходит в США в бумажной форме, при этом соответствующие документы отправляются в ведомство, занимающееся сбором информации (Система обмена данными о поставщиках, Vendor information exchange system, VENDEX).

Участники торгов могут представлять свои заявки лично, обычной почтой или курьерской доставкой, а также через Интернет. Такая практика широко применяется также и в других странах, таких как Чили, Мексика, Швеция.

Закупающие организации предоставляют участникам торгов предусмотренный законом минимальный срок для подачи заявок. Время, предоставленное для подачи заявок, участникам торгов в США составляет 15 дней. Церемония вскрытия конвертов с

заявками проводится по истечении срока подачи заявок. Вскрытие конвертов с заявками осуществляется в формате открытого мероприятия [2]. Сбор за подачу заявки не взимается.

Отказ заказчиков от проведения торгов как до истечения срока приема заявок, так и после вскрытия заявок, но до заключения контракта, рассматривается в Своде федерального регулирования США как исключительное и по большей части нежелательное действие заказчика.

В рамках федерального законодательства США о приобретении товаров, оказании услуг для нужд заказчиков закреплены механизмы страхования.

Правительство США требует от любого исполнителя страховать риски за счет собственного покрытия или приобретения исполнителем страхового покрытия с условием о том, что прекращение страхования или изменение существенных условий страхования, затрагивающих интересы правительства, не вступают в силу до тех пор, пока страховщик или исполнитель по государственному контракту не уведомит об этом в письменной форме контрактного офицера.

В системе государственных закупок государство преимущественное право отдает малому бизнесу, организациям, которые возглавляются женщинами, а также покупают более 90% продукции, производимой в исправительной системе.

В США заказы на суммы, меньше чем 25 тыс. долларов, заранее принадлежат исключительно малым предприятиям и размещаются с помощью упрощенной процедуры.

Принципы, на основе которых строится управление системой государственных закупок в США, направлены на следующее:

- достижение справедливости (обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы);
- борьбу с коррупцией при государственных закупках;
- экономию и эффективность (обеспечение требуемого качества с минимальными затратами).

Участники торгов имеют право на предоставление бесплатной информации по вопросу проигрыша на торгах. Система обратной связи в США хорошо налажена. Закупающие организации обязаны автоматически уведомлять участников торгов, которые потерпели неудачу, о причинах их исключения или признания неподходящими.

В свою очередь поставщики могут инициировать приостановление процесса закупок, подав жалобу.

Средства правовой защиты, предоставляемые контрольными органами после рассмотрения жалобы, условно разделены исследователями на четыре типа [5].

1. Изменение тендерных спецификаций (Афганистан, Чили, Мексика, Российская Федерация, Уганда и США).
2. Оплата нанесенного ущерба (Таиланд, Уганда и США).
3. Отмена решения по закупке (Афганистан, Гана, Иордания, Мексика, РФ, США, Таиланд, Турция, Уганда).
4. Переоценка заявок и выбор нового победителя (Афганистан, Иордания, Мексика, США, Уганда, Чили).

Для США характерны все варианты мер правовой защиты.

Величина сбора за подачу жалобы зависит от страны, в которой подается жалоба, а в некоторых случаях и от места рассмотрения. В США поставщикам приходится уплачивать сбор за обжалование решения в контрольном органе второго уровня. Величина сбора зависит от места рассмотрения протеста и может варьироваться от 0 долл. США за жалобы, подаваемые на рассмотрение в Счетную палату США, до 450 долл. США за жалобы, подаваемые на рассмотрение в Апелляционный суд США по федеральному округу.

В США большая часть протестов направляется в Счетную палату США, поскольку такой способ опротестования, как правило, оказывается дешевле и быстрее, чем опротестование в других местах рассмотрения. Счетная палата США стремится вынести решение по протестам в течение 100 дней после их направления [3].

В США участники торгов также могут подать жалобу с запросом об изменении технических спецификаций в течение 10 дней после того, как им становится известно о том, что спецификации, по всей видимости, устарели.

Подрядчики ведут детальный план-график исполнения государственного контракта, позволяющий в том числе, сопоставлять достигнутый результат с информацией о произведенных затратах.

Ключевым инструментом отслеживания процедур закупок, а также осуществления внутреннего контроля является закупочная документация. Для улучшения подотчетности и обеспечения прозрачности процесса закупки важно детально документировать и обновлять информацию о каждом шаге проводимой процедуры. В США защита архивов осуществляется посредством ограничения доступа к ним.

Процесс закупок в США может быть приостановлен на основании подозрения в мошенничестве. Способ приостановления определяется специалистом по заключению контрактов, ответственным за процесс закупок, или вышестоящим должностным лицом по закупкам.

Внутренний контроль в США осуществляется в течение всего процесса закупок (до, во время и после проведения торгов). Эффективные механизмы внутреннего контроля имеют критическое значение для обеспечения достижения целей. Механизмы внутреннего контроля в секторе закупок, включая механизмы финансового контроля, внутренний аудит и механизмы контроля со стороны руководства, помогают осуществлять мониторинг работы системы закупок, обеспечивать соблюдение законов и регламентов и представление достоверной отчетности [4].

Нормативно-правовой базой предусмотрено проведение мероприятий планового внешнего контроля. Внешний аудит может проводиться внешними экспертами или аудиторскими учреждениями с целью выявления фактов мошенничества и коррупции или (при проведении аудита эффективности) в обеспечении соблюдения правил и анализе фактической пользы от конкретной закупки. Необходимо заметить, что внешний контроль процедур закупок является важным серьезным дополнением к регулярному внутреннему контролю. В США проведение

такого контроля установлено в качестве обязательного на всех стадиях закупок: предварительной стадии до проведения торгов, стадии проведения торгов и стадии после проведения торгов.

Для оценки системы внутреннего контроля процесса закупок США используют структуру, которая является широко признанной в международном аудиторском сообществе и была принята Международной организацией высших органов финансового контроля, руководство которой содержит рекомендации по правильному управлению государственными финансами для органов государственного управления. В данную организацию входит Счетная палата США, которая является аудиторским, оценочным и аналитическо-следственным органом Конгресса США. В рамках Международной организации высших органов финансового контроля были разработаны Международные стандарты высших органов финансового контроля (ISSAI). Следуя принципам международных стандартов высших органов финансового контроля, США в лице Главного контрольно-финансового управления (Счетной палаты США) осуществляют финансовый контроль процесса государственных закупок на федеральном уровне.

В настоящее время ФКС США, пройдя этапы максимальной регламентации и ужесточения процедур, стала важным механизмом обеспечения государственных потребностей. Сегодня происходит упрощение законодательства, чиновникам предоставляют больше возможностей принимать субъективные решения, с одновременным ужесточением их ответственности. В начале сентября 2015 г. Администрация общих служб (General services administration, GSA), отвечающая в США за госзакупки, сообщила о намерении упростить молодым ИТ-компаниям доступ к государственным заказам. В GSA сделали запрос на предоставление информации (request for information, RFI), попросив технологические компании дать рекомендации по улучшению федеральной системы в области госзакупок. Администрация общих служб рассматривает возможность убрать обязательное требование к минимальному опыту работы по корпоративным контрактам, т.е. происходит постоянное изменение системы.

Литература

1. Головщинский К.И. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации [Текст] : препринт WP8/2011/02 / К.И. Головщинский, А.Т. Шамрин ; Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 60 с.
2. Государственные закупки: направления развития. Обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации [Текст] / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – М. : Сектор, 2015. – 124 с.
3. Прокофьев С.Е. Процесс организации федеральных закупок в США [Текст] / С.Е. Прокофьев, М.А. Горбунцов // Финансы. – 2012. – №1. – С.62-65.
4. Савина С.В. Правовое регулирование и проведение торгов в предпринимательской деятельности [Текст] : автореф. дисс. / С.В. Савина. – М., 2007. – 223 с.

5. Салиола Ф. Сравнительный анализ в области государственных закупок [Текст] / Федерика Салиола // II международ. конф. «Контрактная система Москвы: власть и бизнес против коррупции». – 2014.
6. Федеральная контрактная система США: сочетание гибкости и регулирования. Мировой опыт [Электронный ресурс]. – 2012. – №10. URL: <http://bujet.ru/article/204123.php>

Ключевые слова

Государственные закупки; федеральная контрактная система; контрактные офицеры; закупочные процедуры; средства правовой защиты; информационный центр; финансовый контроль.

Проданова Наталья Алексеевна

Зацаринная Елена Ивановна

РЕЦЕНЗИЯ

Несмотря на то, что в последнее время наблюдается активная тенденция к конвергенции и гармонизации нормативного регулирования и технического обеспечения государственных закупок в разных странах, все равно наблюдаются многочисленные различия в этой сфере. В настоящей работе сделана попытка дать краткий обобщающий обзор современного состояния государственных закупок в Соединенных Штатах Америки.

Критическое осмысление такого опыта, принятие на его основе новых, инновационных и качественно более совершенных, нормативных и технических решений, позволит в будущем построить более современную и эффективную систему государственных закупок в Российской Федерации.

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

Научная статья Продановой Н.А., Зацаринной Е.И. «Особенности системы государственных закупок США» соответствует всем требованиям, предъявляемым к работам подобного рода.

Выводы, 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 Московского института предпринимательства и права, г. Москва.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ