8.10. ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ПОРТУГАЛИИ

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 Португалии; представлена нормативно-правовая база, регламентирующая данную область деятельности; рассмотрены основные процедуры закупочной деятельности и модели государственного контракта; определены миссия, цели и принципы деятельности центрального закупочного государственного института – Национальное агентство по государственным закупкам (ANCP).

Закупочная деятельность – один из важнейших элементов управления, посредством которого реализуются основные функции снабжения и жизнеобеспечения организационной системы. Крупнейшим заказчиком практически по всем направлениям закупок выступает государство. Государственные закупки представляют собой деятельность государственных органов власти, государственных учреждений и уполномоченных ими агентов по приобретению товаров, работ и услуг в рамках осуществления ими возложенных на них функций и задач. При этом закупки производятся на всех уровнях государственного управления: федеральном, региональном и муниципальном.

Государственный заказ – один из действенных инструментов государственного регулирования, позволяющий реализовывать общественные потребности на основе эффективного взаимодействия государства и частного сектора экономики. Именно от выбранного способа и процедуры закупок зависит развитие производства во многих отраслях, их конкурентоспособность на европейском и международном рынках [2].

Общепринятые в мировой практике принципы осуществления закупок и размещения заказов сформулированы в законодательствах отдельных стран и зафиксированы в ряде международных документов, таких как Директивы Европейского союза (ЕС), Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) и других. Различия в законодательствах отдельных стран обусловлены приоритетами экономической политики того или иного государства. Существенное влияние оказывает степень централизации экономики. Именно на уровне национального законодательства происходит уточнение, конкретизация международных положений с учетом особенностей экономической политики государства.

Португальская система электронных закупок, является успешным примером, на который ссылаются во всех странах ЕС как на одну из наиболее значимых проектов госзакупок. В этой связи изучение зарубежного опыта государственных закупок, бесспорно, является важным и актуальным для развития Российской Федерации, поскольку позволяет выявить позитивные и негативные стороны и оценить возможность его использования в отечественной практике.

Португальская Республика является членом ЕС с 1985 г., входит в шенгенскую зону и зону евро.

Правовое регулирование государственных закупок в Португалии осуществляется в соответствии с законом «О государственных контрактах» от 2008 г. (Decree-Law 18/2008 (the Code of Public Contracts, CPC). Этот закон приводит португальское законодательство в соответствие с положениями Директив ЕС №2004/18/ЕС и №2004/17/ЕС от 31 марта 2004 г. с дополнениями и поправками (Directive 2005/51/ЕС от 7 сентября 2005 г. и Directive 2005/75/ЕС от 16 ноября 2005 г.), обеспечивая правовую основу регулирования проведения тендеров какого-либо рода органами государственной власти, а также устанавливая правила проведения процедур государственных закупок, которые также применяются в отношении реализации проектов в рамках государственно-частного партнерства (public private partnership).

Непосредственное отношение к нормативному правовому регулированию размещения государственных заказов на территории Португалии имеет также ряд поправок и постановлений, уточняющих положения указанного закона. Кроме того, в Португалии действует ряд специальных отраслевых законодательных актов, конкретизирующих правила государственных закупок в отдельных отраслях (например, в отношении оборонных закупок) и даже для отдельных видов государственных закупок или проектов, имеющих особое значение.

За разработку законопроектов и закупочной политики в Португалии отвечает непосредственно правительство.

Закупочная система в Португалии традиционно была децентрализована, а полномочия распределены между несколькими институтами. В настоящее время действует централизованная модель государственных закупок, для которой характерны организация и осуществление закупочных функций централизованно через центральный закупочный государственный институт – Национальное агентство по государственным закупкам (***ANCP***), созданное в 2007 г. для реализации Национальной системы государственных закупок (***SNCP***) [2]. ***ANCP*** охватывает более 1800 чел. и расходы, превышающие 1 млрд. евро. Агентство также разрабатывает рамочные соглашения и выступает в качестве центрального органа по закупкам и несет ответственность за зеленую стратегию госзакупок (учет экологических интересов в процессе государственных закупок).

Миссия, цели и принципы ***ANCP*** систематизированы на рис. 1 [1].

Основными целями системы закупок Португалии являются:

- оптимизация закупок для государственных нужд при минимизации расходов;
- обеспечение равных условий конкуренции при заключении контракта, в том числе обеспечение равноправной конкуренции на национальных рынках и в целом на рынке ЕС;
- соблюдение требования публичности; содействие осуществлению честного и открытого бизнеса;
- помощь малым и средним предприятиям в получении правительственных заказов.

Рис. 1. Миссия, цели и принципы деятельности ANCP

В системе закупок используются экономические модели государственного контракта двух видов (рис. 2).

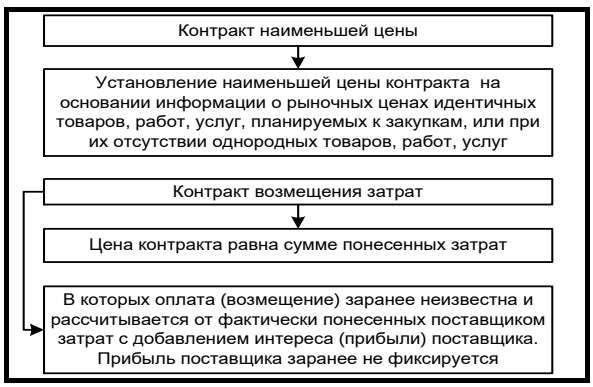

Рис. 2. Модели государственного контракта

Процесс закупок включает следующие процедуры:

- прямые переговоры, когда государственный заказчик выбирает поставщика в результате обсуждения условий с одним или более претендентов;
- процедура переговоров с предварительным оповещением об условиях контракта;
- открытый тендер для любых желающих;
- конкурс предложений (любой заинтересованный поставщик предлагает свои условия заказчику, который в результате двухсторонних консультаций выбирает наиболее подходящего участника и заключает с ним контракт).

Общая схема осуществления процесса закупок в Португалии представлена на рис. 3.

При разработке процедур, способов и методов проведения закупок для государственных нужд, основ построения их информационного обеспечения Португалией был использован американский опыт.

Рис. 3. Процесс закупок в Португалии

26 июня 2013 г. Европейская Комиссия предложила проект Директивы об использовании электронных счетов-фактур в системе государственных закупок. Внедрение электронных счетов-фактур рассматривается как важный шаг на пути к безбумажному государственному управлению (электронному правительству) в Европе, – последнее является одним из приоритетных направлений «Электронной повестки дня Европы» (Digital Agenda), – который потенциально позволит получить значительную как экономическую, так и экологическую отдачу. Еврокомиссия считает, что внедрение электронных счетов-фактур в системе государственных закупок в странах Евросоюза способно дать экономию в размере до 2,3 млрд. евро [3].

В настоящее время электронные закупки являются обязательными только в Португалии. В большинстве государств – членов ЕС электронные закупки проводятся на добровольной основе. В результате реформы в прошлом году в директивы ЕС о государственных закупках включено больше положений о регулировании электронных закупок (или «е-закупок»).

Новые директивы требуют обязательного внедрения электронных закупок, начиная с 2018 г. [3]. Вместе с тем государственные организации стран ЕС, которые уже внедрили электронные закупки, экономят от 5 до 20% расходов на закупки (по данным Eurostat). Грузия, Болгария, Португалия, которые уже перешли на систему электронных закупок, заявляли об экономии расходов на ведение тендеров на уровне 20-40%.

Основные информационные ресурсы, обеспечивающие процесс закупок и содержащие сведения о заключенных контрактах стран – членов ЕС, а в частности и Португалии, включают все сведения, которые касаются предложений о закупках и должны быть обязательно опубликованы в «Официальном журнале ЕС». Бумажная версия этого издания была упразднена в 1998 г., и теперь официальной является электронная база данных «Ежедневный электронный тендер» (Tender electronics daily, ***TED***). База данных ***TED*** выпускается на компакт-дисках и доступна через Интернет. Она ежедневно пополняется 500–750 новыми объявлениями и также содержит некото-

рые сведения о заключенных контрактах. Более полные данные о контрактах и поставщиках представлены в национальных информационных системах стран, входящих в ЕС. Также существуют информационные центры, оказывающие справочные и консультационные услуги участникам госзакупок.

Важным ориентиром для закупок товаров и услуг в государственной службе является Национальный каталог государственных закупок (ПАГ). Его обновление – это ответственность Национального агентства по государственным закупкам (ANCP). Присоединение к ПАГ является бесплатным, но требует предварительной регистрации.

В Национальном каталоге государственных закупок доступны различные категории товаров и услуг, с информацией о поставщиках товаров и услуг и максимальных цен на услуги, установленные в рамочных соглашениях.

В ст. 33 Директивы 2014/24/EU рамочное соглашение определяется как соглашение между одним или несколькими заказчиками и одним или несколькими участниками закупок, целью которого является определение общих условий контрактов, заключаемых на основе рамочных соглашений в течение определенного периода времени, в особенности условия о цене, а в необходимых случаях – условия о количестве закупаемых товаров, работ, услуг.

Одна из основных целей применения рамочных соглашений – централизация государственных закупок. Например, в п. 14 ст. 1 Директивы 2014/24/EU заключение рамочных соглашений прямо определено как одна из форм централизованной закупочной деятельности [6].

В настоящее время в Португалии доступны рамочные соглашения:

- по консалтингу, разработке и сопровождению программного обеспечения;
- сухопутной подвижной службе;
- автомобилям, мотоциклам и другим транспортным средствам;
- электричеству;
- проезду, проживанию и воздушному транспорту;
- электромобилям;
- компьютерному оборудованию;
- бумаге и расходных материалах;
- очистке и гигиене и др.

Длительность рамочного контракта доходит до четырех лет.

Основной принцип использования рамочных контрактов заключается в том, что недостающие параметры обязательства определяются сторонами сделки позднее.

Рамочные контракты могут заключаться только между нанимающими органами и субъектами экономической деятельности, которые изначально являлись стороной рамочного контракта (РК). Если РК будет использоваться несколькими нанимающими органами, данные нанимающие органы должны быть четко указаны в уведомлении о контракте либо путем прямого указания их названия в самом уведомлении, либо посредством ссылки на другую документацию (например, спецификации или перечень в распоряжении одного из нанимающих органов).

В случае единственного субъекта экономической деятельности контракты, основанные на подобной договоренности, должны присуждаться в пределах условий, изложенных в рамочном контракте. Для присуждения таких контрактов нанимающие органы могут проконсультировать субъекта, участвующего в РК, в письменном виде, обращаясь с просьбой поддержать тендер по мере необходимости.

В каждом рамочном соглашении применяются только фиксированные ставки, взимаемые с поставщиков на основании суммы их счета-фактуры, выставляемой в адрес государственных органов, участвующих в рамочном соглашении. Диапазон ставок варьирует от 0,5 до 3%.

1. Электроэнергия – 0,5%.
2. Страхование транспортных средств и мобильная связь – 3%.
3. Транспортные средства – 2%.
4. Топливо: 1 цент на литр.
5. Все другие РК – 1%.

Рамочные комиссионные рассчитываются в целях покрытия расходов, связанных с началом деятельности, управлением, и операционных расходов. Данные категории товаров и услуг с точки зрения размера рынка, колебаний цены и обоснованности.

Отдельно взятые решения по закупкам можно оспорить в течение пяти дней после их принятия. Решение о присуждении контракта может быть оспорено в течение десяти дней после его принятия, а затем следует подписание контракта. Инициирование производства в отношении решения о присуждении контракта в административном суде прекращает процедуру подписания контракта. Все указанные средства правовой защиты установлены административным законодательством. Основанием для аннулирования процедуры или контракта является ее / его незаконность, порожденная серьезным нарушением закона.

Участники тендеров могут направлять претензии напрямую соответствующему государственному заказчику или в вышестоящие организации (Recurso hierárquico facultativo) на любом этапе реализации тендерной процедуры до момента присуждения контракта. Участники тендеров могут одновременно предъявлять претензию в адрес государственного заказчика и обратиться в суд.

Список средств правовой защиты включает [2]:

- аннулирование отдельных решений по процедуре закупок;
- аннулирование закупочной процедуры в целом;
- приказ начать закупочную процедуру заново;
- присуждение компенсации убытков.

Контракты государственных закупок составляют наибольшую долю валового внутреннего продукта (ВВП) и государственного бюджета любой страны. Доля государственного сектора закупок в ЕС занимает 18% от ВВП региона. Такая цифра сама по себе обосновывает необходимость ведения мониторинга работы систем государственных закупок. Повышение прозрачности и создание возможностей для принятия более обоснованных, а, следовательно, более эффективных решений, касающихся управления правилами работы сектора государственных закупок является задачами Обсерватории

государственных работ (Observatório das obras públicas). Миссия Обсерватории заключается в ведении мониторинга наиболее важных аспектов передачи подрядов и выполнения контрактов на государственные работы и концессии. По результатам обработки данных Обсерватория имеет возможность вырабатывать показатели, отчеты и статистические данные, улучшая, таким образом, уровень осведомленности о характере функционирования сектора закупок. Собираемая в Обсерватории база данных, как правило, составляется на основе отчетов, подаваемых организаторами тендеров [4].

Мониторинг государственных закупок включает в себя такие мероприятия как сбор данных, анализ и распространение информации относительно различных аспектов государственных закупок (как-то: их прозрачность, открытость, конкурентность и эффективность) [4].

При этом используются такие этапы мониторинга:

- аудит соблюдения норм (процедурное соответствие);
- оценка параметров работы / измерение параметров работы;
- мониторинг соблюдения правил.

Собранная в ходе мониторинга информация используется при разработке правил, определении эффективности финансовых затрат и разработке выводов относительно соблюдения основополагающих принципов государственных закупок и выполнения заранее определенных задач и планов. Результаты мониторинга дают основу для подготовки регулярных отчетов о функционировании системы закупок и в частности – для разработки рекомендаций и предложений относительно дальнейшего ее развития.

Как показал проведенный нами анализ, Португалия имеет богатейший опыт по осуществлению деятельности в сфере государственных заказов. Этот опыт необходимо изучать, определяя лучшую практику и выделяя наиболее интересные решения, чтобы использовать их при дальнейшем совершенствовании законодательства в области государственных закупок. 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.

Таким образом, в ходе проведения исследования:

- обобщена практика осуществления государственных закупок в Португалии;
- определены основные преимущества электронной системы закупок Португалии, среди которых, по мнению авторов, прозрачный, равноправный вид торговли, направленный на уменьшение коррупции; простота и сокращение административных расходов; неограниченное количество закупок и хорошая связь между участниками; наличие передовой службы поддержки (контакт-центр);
- обоснована необходимость формирования и развития государственной системы закупок и разработке путей повышения эффективности формирования, размещения и исполнения государственных контрактов на основе критического осмысления передового опыта зарубежных стран.

Литература

1. Альмейда Ж. де. Пример Португалии: правовая структура для е-Закупок в секторе государственных закупок [Электронный ресурс] / Жуао де Альмейда // Семинар политики государственных закупок : Киев, 1-2 декабря 2011 г. – Режим доступа: http://www.ancp.gov.pt.
2. Государственные закупки: направления развития [Текст] : обзор международных практик и анализ ситуации в Российской Федерации / сост. Е. Абрамова, Б. Ткаченко. – М. : Сектор, 2015. – 124 с.
3. Евросоюз: Использование электронных счетов-фактур в процессе государственных закупок – очередной шаг в развитии электронного правительства в Европе и на пути к полностью электронным государственным закупкам [Электронный ресурс] : 8 июля 2013 г. URL: http://rusrim.blogspot.ru/2013/07/blog-post_8.html.
4. Мониторинг государственных закупок [Электронный ресурс] : обзор 27. Июль 2013. URL: http://www. sigmaweb.org/- publications/Brief27_Public_Procurement_Russian.pdf.
5. Проданова Н.А. Особенности системы государственных закупок Федеративной Республики Германия [Текст] / Н.А. Проданова, К.И. Лытова // Аудит и финансовый анализ. – 2015. – №4. – С. 373-376.
6. Свининых Е.А. Рамочный контракт как средство централизации государственных закупок [Электронный ресурс] / Е.А. Свининых // Публичные закупки: проблемы правоприменения : мат-лы Всеросс. науч.-практ. конф. (6 июня 2014 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). –- М. : Юстицинформ, 2014. – С. 59-64. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Государственные закупки; централизованная модель; Национальное агентство по государственным закупкам (ANCP); Национальный каталог государственных закупок.

Проданова Наталья Алексеевна

Зацаринная Елена Ивановна

РЕЦЕНЗИЯ

Статья Продановой Н.А., Зацаринной Е.И. посвящена системе государственных закупок Португалии. Актуальность данной статьи не вызывает сомнения. Сегодня тема госзакупок находит все более широкое отражение в отечественных и зарубежных монографиях и практических руководствах, исследовательских работах, информационных бюллетенях и иных документах, в том числе выходящих в рамках межстрановых и междисциплинарных проектов выполняемых различными международными организациями.

В настоящей работе сделана попытка дать обзор современного состояния государственных закупок в Португалии, система закупок которой является успешным примером, на который ссылаются во всех странах Европейского союза (ЕС) как на один из наиболее значимых проектов госзакупок.

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 Португалии; представлена нормативно-правовая база, регламентирующая данную область деятельности; рассмотрены основные процедуры закупочной деятельности и модели государственного контракта.

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

Выводы, сформулированные в рецензируемой статье, представляют научный и практический интерес. В связи с чем целесообраз-

но 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