

Оглавление

Введение

1. Теоретические основы формирования системы государственных закупок
 - 1.1 Сущность и особенности формирования системы государственных и муниципальных закупок
 - 1.2 Содержание размещения государственных и муниципальных заказов
 - 1.3 Основные принципы размещения государственных и муниципальных заказов
 - 1.4 Централизованная модель государственных закупок
2. Мировой опыт государственных закупок
 - 2.1 Американские госзакупки
 - 2.2 Европейская система госзакупок
 - 2.3 Немецкий опыт

Заключение

Список использованной литературы

Введение

Существование государства, как общественно необходимой организации, обуславливает наличие определенных потребностей, которые связаны с осуществлением им (государством) определенных функций. В этой связи государство следует считать полноправным субъектом рынка, который, приобретая для своих нужд общественные блага, формирует рынок государственных закупок. С переходом России к рыночным отношениям потребовался коренной пересмотр системы государственных закупок. От плановых, жестко регламентированных поставок продукции необходимо переключаться на приобретение товаров в среде, где перед покупателем всякий раз открываются широкие возможности выбора из многочисленных предложений поставщиков. Необходимость перестройки данной системы обуславливает и столь остро стоящая в последние годы проблема дефицита государственного бюджета, выдвигающая на первый план необходимость экономного расходования бюджетных средств

Рынок государственных закупок -- это не совсем частнокапиталистический рынок, где конкуренция продавцов и личная заинтересованность покупателя оказываются мощнейшим экономическим стимулом. Государственный чиновник не похож на типичного субъекта рынка: ему часто проще приобретать товары у одного, возможно, давно знакомого ему поставщика. У чиновника практически нет стимулов для тщательного отбора выгодных для государства предложений. Более того, при отсутствии четкой регламентации процесса государственных и муниципальных закупок этот сектор быстро становится питательной средой для злоупотреблений и коррупции.

Мировая практика выработала достаточно надежный инструмент решения задачи

оптимизации государственных закупок и борьбы с коррупцией -- законодательно закрепленное проведение открытых торгов (конкурсов) когда государственный чиновник жестко ограничен в выборе механизма приобретения товаров, работ и услуг.

В России за последние несколько лет был принят ряд законов и руководящих документов, регулирующих механизм государственных и муниципальных закупок и перевод их на конкурсную основу, но им присущи внутренняя несогласованность и неполнота. Многие из них содержат в принципе невыполнимые субъектами хозяйствования положения, другие - делают невозможным успешное функционирование системы государственных и муниципальных закупок.

Поскольку конкурсной системе государственных и муниципальных закупок в РФ всего несколько лет, ощущается недостаточная проработанность данной проблемы. Исследованию различных аспектов управления системой государственных закупок посвящены труды таких авторов, как Д.А. Абдрахимов, М.Н. Бродский, А.Б.

Виссарионов, А.А. Гладков, М.М. Горбунов-Пасадов, Г.А. Ковалева, СИ. Костенко, Л.Ф. Лаврентьева, М. Н. Михайлов, Н. В. Нестерович, Н. П. Протасова, С.А. Сибиряков, В.И. Смирнов, А.А. Тихонов, С.Н. Хурсевич, В.А. Шумаев.

Таким образом, относительная непроработанность в литературе и нормативных документах проблемы управления системой государственных закупок, а также практическая значимость этой проблемы для эффективного и экономного расходования бюджетных средств и предотвращения коррупции определяют актуальность выбранной темы исследования.

Цель работы заключается в обосновании теоретических положений и организационно-методических основ управления системой государственных закупок.

Выполнение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- *исследовать сущность и особенности формирования системы государственных закупок;
- *обобщить зарубежный опыт управления системой государственных и закупок, оценить возможность его применения в российской экономике;
- *провести анализ существующей практики управления системой государственных закупок;

Теоретической и методологической основой работы послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых, законодательные акты Российской Федерации и её субъектов, зарубежный практический опыт, накопленный в данной области.

В работе использовались методы системного анализа, статистических группировок, экономико-математические методы, прогнозные оценки, метод социологического опроса и сравнительный анализ.

Данная курсовая работа состоит из введения, основной части, заключения и списка использованной литературы.

1. Теоретические основы формирования системы государственных закупок

1.1 Сущность и особенности формирования системы государственных и муниципальных закупок

Управление государственных закупок (далее - управление) является структурным подразделением министерства экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей области (далее - министерство).

Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным и областным законодательством, правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Уставом области, правовыми актами Главы Администрации (Губернатора) области, постановлениями и распоряжениями Администрации области, Регламентом Администрации области, Положением о министерстве, регламентом работы министерства, приказами и распоряжениями заместителя Главы Администрации (Губернатора) области - министра экономики, торговли, международных и внешнеэкономических связей, иными нормативными актами, настоящим положением.

Основные задачи управления:

Управление осуществляет:

1. Координацию работы, контроль, методическое и методологическое руководство в области закупок товаров, работ и услуг (далее - продукция) для государственных и муниципальных нужд;
2. Разработку прогноза объемов продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд за счет средств областного и местных бюджетов, внебюджетных фондов области;
3. Планирование государственных закупок;
4. Участие в работе конкурсных комиссий государственных заказчиков;
5. Согласование прав заказчиков на закупку продукции у единственных источников, а также путем проведения закрытых конкурсов;
6. Контроль за эффективным использованием бюджетных средств.

Функции управления:

В соответствии с возложенными на него основными задачами управление выполняет следующие функции:

1. Осуществляет разработку законодательных, нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию управления;
2. Участвует в пределах своей компетенции в обеспечении эффективного использования средств областного бюджета, в том числе путем участия в совместных проверках со специалистами Контрольно-счетной палаты области и Главного контрольного управления Администрации области;
3. Осуществляет разработку ежегодных прогнозов по объемам продукции, закупаемой для государственных и муниципальных нужд за счет средств областного и местных бюджетов, внебюджетных фондов области;
4. Осуществляет планирование государственных закупок по главным распорядителям средств областного бюджета;
5. Оказывает консультативную помощь и осуществляет методическое руководство экономическими службами государственных и муниципальных заказчиков в области государственных и муниципальных закупок;

6. Организует формирование объединенного государственного областного заказа и координирует проведение объединенных конкурсов на основе действующего законодательства в области государственных закупок;
7. Участвует в работе специализированных подкомиссий межведомственной конкурсной комиссии по размещению объединенного государственного областного заказа;
8. Осуществляет подготовку заключений по вопросу согласования конкурсной документации государственным заказчиком по закупке продукции на сумму свыше 5 миллионов рублей по одному лоту;
9. Участвует в работе конкурсных комиссий государственных заказчиков по закупке продукции на сумму свыше 5 миллионов рублей по одному лоту;
10. Осуществляет подготовку заключений по вопросу согласования прав заказчиков, заключающих государственные контракты за счет средств областного бюджета на закупку у единственного источника, а также путем проведения закрытого конкурса, в соответствии с действующим законодательством;
11. Осуществляет ведение реестра обращений государственных и муниципальных заказчиков о согласовании закупок у единственного источника;
12. Осуществляет рассмотрение и подготовку заключений по жалобам на неправомерные действия конкурсных комиссий государственных и муниципальных заказчиков области;
13. Координирует работу по созданию единой информационной сети государственных закупок;
14. Осуществляет внедрение и координацию работы программного обеспечения для организации закупки продукции государственными заказчиками методом запроса котировок;
15. Осуществляет ежемесячный мониторинг проведенных конкурсов на закупку продукции государственными и муниципальными заказчиками;
16. Осуществляет ежеквартальный анализ эффективности использования средств областного бюджета и территориальных внебюджетных фондов, направляемых на закупку продукции для государственных нужд;
17. Координирует работу конкурсных комиссий главных распорядителей средств областного бюджета;
18. Координирует работу специализированных центров по организации конкурсов в интересах заказчиков области;
19. Взаимодействует с редакцией областной газеты по вопросу размещения информации о конкурсах, проводимых на территории Ростовской области;
20. Осуществляет организацию и проведение семинаров, стажировок в целях обучения и повышения квалификации специалистов, работающих в системе государственных и муниципальных заказов.

Обеспечение деятельности управления:

1. Управление для обеспечения своих функций имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке от областных органов исполнительной власти и структурных подразделений Администрации области,

администраций городов и районов, территориального органа Федеральной службы государственной статистики, организаций, расположенных на территории области, независимо от форм собственности, высших учебных заведений, научно-исследовательских центров данные, необходимые для выполнения возложенных на управление задач и функций;

-разрабатывать методические материалы и рекомендации по вопросам, входящим в его компетенцию;

-привлекать в установленном порядке для разработки вопросов, входящих в его компетенцию, научные, учебные и другие научно-исследовательские учреждения, предприятия, а также отдельных ученых и специалистов и участвовать в распределении финансовых ресурсов, направляемых на эти цели;

-созывать в установленном порядке совещания по вопросам, входящим в его компетенцию, с привлечением руководителей структурных подразделений Администрации области, министерств и ведомств, других органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций.

1.2 Содержание размещения государственных и муниципальных заказов

Существует несколько определений к понятию государственный заказ:

1) государственный заказ - выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство;

2) государственный заказ - совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета;

3) государственный заказ - предложение, даваемое уполномоченной государственной организацией другой организации-поставщику о поставке товаров, работ, услуг для федеральных и региональных государственных нужд.

Под муниципальным заказом, в свою очередь, понимают заказ со стороны органов местного самоуправления и уполномоченных ими муниципальных учреждений на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Государственными и муниципальными заказчиками могут выступать соответственно органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами государственной власти или органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств.

Участниками размещения заказов являются лица, претендующие на заключение государственного или муниципального контракта. Участником размещения заказа

может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Заказ может размещаться двумя способами:

1. Путем проведения торгов:

- конкурс (победителем признается лицо, предложившее лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта, заявке на участие которого присвоен первый номер);
- аукцион (победителем признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта).

И конкурс, и аукцион могут проводиться в открытой и закрытой форме.

2. Без проведения торгов:

- запрос котировок (размещение заказа, при котором информация о потребностях учреждения (организации) сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок; победителем признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта);
- у единственного поставщика (размещение заказа, при котором заказчик предлагает заключить государственный контракт только одному поставщику (исполнителю, подрядчику);
- на товарных биржах (в Закон введена глава по размещению заказов на поставки биржевых товаров для государственных или муниципальных нужд на товарных биржах на сумму, превышающую 5 000 000 руб.; порядок размещения заказов устанавливается Правительством Российской Федерации).

1.3 Основные принципы размещения государственных и муниципальных заказов
Основу системы удовлетворения государственных нужд с помощью конкурсных процедур составляют определенные принципы, которые можно разделить на две группы.

Первую группу принципов составляют так называемые “свойства торгов”, т.е. без них будет под вопросом само существование конкурсной системы.

а) Прозрачность (гласность) подразумевает широкую доступность информации об объявлении торгов, об их ходе и результатах, о нормативно-правовой базе закупок.

б) Равенство (справедливость) подразумевает, что условия проведения конкурсов, критерии и порядок определения победителя устанавливаются заранее, и для всех участников они одинаковы. Кроме того, эти условия не должны меняться в ходе непосредственного проведения торгов. Категорическим требованием является недопущение дискриминационных мер в отношении к какому-либо из участников. Также подразумевается правовое равенство заказчика и поставщиков.

в) Ответственность означает взаимное выполнение обязательств сторонами друг перед другом при осуществлении закупки, а также законность и цивилизованность построения договорных отношений.

Вторая группа принципов связана с затратами (издержками), возникающими в ходе

конкурсного размещения заказов и выполнения других процедур, связанных с государственными закупками. Используя данные принципы, можно оценить правильность организации закупок.

а) Экономичность означает, что затраты на организацию и проведение конкурсных торгов, при соблюдении необходимых норм и процедур, включая безусловное обеспечение гласности, равенства и ответственности, должны быть минимально возможными. Особо следует подчеркнуть, что снижение затрат должно происходить за счет улучшения управления организацией и проведением торгов.

б) Эффективность является основным критерием результативности проведения закупок. Эффективность закупки может быть достигнута за счет внедрения конкуренции на рынок. Учитывая специфику рынка государственных закупок, конкуренция может быть внедрена путем проведения конкурсов (торгов), в которых может принять участие любой желающий. Она подразумевает осуществление закупки требуемой продукции с максимальной выгодой для покупателя, в качестве которого выступает государство. Причем для государства выгода может быть прямая (экономия средств) и косвенная (борьба с коррупцией, стимулирование конкуренции, поддержка собственных товаропроизводителей, расширение налоговой базы и т.д.).

Дополнительно выделяют следующие принципы:

а) Законность деятельности государственных заказчиков. Все действия заказчиков должны быть определены законодательными и нормативными документами. Данный принцип подразумевает строгое соблюдение государственных заказчиками установленного порядка процедур проведения закупок, включая выборы методов закупки в зависимости от объема и характера приобретаемых товаров и услуг.

б) Осуществление контроля над процессом размещения государственного заказа. Контроль предполагает и ответственность заказчика (должностных лиц) за нарушения законодательства, и эффективность проведенной закупки.

Механизм осуществления контрольных действий включает:

1. Проверку своевременного проведения конкурсов в соответствии с извещениями, опубликованными в СМИ.
2. Проверку соблюдения организаторами конкурсов требований, предусмотренных в конкурсной документации.
3. Контроль соответствия квалификации членов конкурсной комиссии требованиям законодательства об организации закупок.
4. Контроль правильности выбора организаторами конкурса способа закупок (конкурсное или внеконкурсное размещение) и вида конкурса (открытый или закрытый).
5. Контроль правильности выбора заказчиками (организаторами конкурса) победителя конкурса, предложившего наиболее выгодные условия поставки продукции.
6. Контроль соответствия процедуры проведения конкурса требованиям утвержденного регламента работы конкурсной комиссии.

7. Контроль соответствия заключенного контракта фактическому исполнению.

1.4 Централизованная модель государственных закупок

Существуют различные модели организации закупочной деятельности. Доминируют две из них -- распределенная (децентрализованная) и централизованная. При распределенной каждое подразделение компании (департаменты, министерства и т. д.) проводит необходимые для своих нужд закупки самостоятельно. Для этих целей в их рамках создаются специализированные закупочные отделы (или иные, аналогичные по функциям аналогичные единицы). Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, в который стекаются заявки на необходимые закупки от подразделений. Максимальный уровень централизации существует при создании специального ведомства, отвечающего за все госзакупки (или соответствующий закупочный департамент для крупной компании).

Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки на закупки от подразделений. В случае максимального уровня централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки, или соответствующий закупочный департамент для крупной компании. Плюсы и минусы обеих схем очевидны: распределенная модель весьма гибка, однако более затратна. В свою очередь централизованная модель, обеспечивающая низкие цены за счет крупнооптовых закупок, менее мобильна и не всегда учитывает все нюансы в заявках на приобретение необходимых товаров и услуг. Обе описанные модели давно используются во всем цивилизованном мире. Так, в Великобритании они являются прерогативой Государственного казначейства (Her Majesty's Treasury). В ЕС наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства - Казначейства - действуют специализированные отраслевые закупочные службы, такие как National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения). Анализ мирового опыта применения различных закупочных процедур показывает, что одной из наиболее эффективных форм организации крупных закупок товаров и услуг является проведение открытых конкурсов (тендеров).

Тендеры лежат в основе государственных закупок в подавляющем большинстве развитых стран. Правила закупок, главным методом которых являются конкурсные процедуры, ООН и ВТО рекомендуют для всех своих членов. Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) даже предложила типовый закон о закупках товаров (работ) и услуг, являющийся образцом и возможным базисом для законодательства по госзакупкам. Требования по закупкам к странам - членам Всемирной торговой организации зафиксированы в многостороннем соглашении о

государственных закупках в рамках ВТО. Закупочная деятельность стран Европейского сообщества регламентируется соответствующими директивами ЕС. В европейской закупочной практике существует уже устоявшаяся система базовых принципов, которые включают в себя:

- 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;
- открытую и эффективную конкуренцию (Open and effective competition) - недопущение дискриминации; - справедливость (Fairness) - равные возможности для всех участников закупок.

Эти 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.

В европейских странах предметы госзакупок принято подразделять на товары, работы и услуги. По классификации, предложенной ЮНСИТРАЛ, к товарам обычно относят сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, электрическую энергию, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких услуг не превышает цены самих товаров. Под работами подразумевают любую деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, сносом или ремонтом зданий, сооружений или объектов, в том числе подготовку строительной площадки, выемку грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделку, а также сопутствующие строительные услуги, такие как бурение, геодезические работы, аэро- и спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, если их стоимость не превышает стоимости работ. Наконец, к услугам методом исключения относят любой предмет закупок помимо товаров и работ. Законодательное регулирование различных категорий закупок обычно различается, причем в первую очередь это касается используемых тендерных процедур и способов определения победителей. государственная муниципальная закупка опыт

Помимо открытых и закрытых одно- и двухэтапных конкурсов, методов запроса котировок и закупки у единственного источника, хорошо знакомых по отечественной практике госзакупок, в некоторых странах используют также методы запроса предложений и конкурентных переговоров. Запросы предложений направляются не менее чем трем поставщикам. Заказчик (закупающая организация) устанавливает критерии для оценки предложений, их относительное значение и порядок применения при оценке. Данные критерии касаются относительной управленческой и технической компетентности поставщика, эффективности представленного им предложения с точки зрения решения поставленной задачи, а также его цены, включая расходы на эксплуатацию, обслуживание и ремонт. В данной ситуации допустимо проведение переговоров, запрос или разрешение заказчиком пересмотра предложений. Переговоры носят конфиденциальный характер, и возможность участвовать в них предоставляется всем претендентам,

которые внесли предложения и предложения которых не были отклонены. Затем заказчик предлагает поставщикам представить к определенной дате свои окончательные варианты, из которых и выбирается наилучший.

В некоторых странах ЕС местным поставщикам и подрядчикам при госзакупках предоставляются различного рода преференции, обычно на уровне 5-10%. Однако встречаются и исключения: например, в Венгрии уровень преференций в течение определенного периода составлял 20%.

В некоторых странах часть государственного заказа резервируется для определенных категорий поставщиков, в частности для малого бизнеса. Иногда с этой же целью крупные лоты умышленно делят на более мелкие.

Помимо специальных ограничений доступа иностранных поставщиков к госзаказам все чаще используются менее явные способы, такие как таможенные пошлины и нетарифные ограничения (стандарты, сертификаты, лицензии и т.п.), а то и прямой запрет. Сейчас эта практика - во многом благодаря деятельности международных организаций, в первую очередь ВТО, - постепенно сокращается, но полностью отойдут от нее, по всей видимости, еще не скоро.

Процесс закупок для удовлетворения государственных нужд в стране децентрализован. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также частные структуры, работающие в секторах жизнеобеспечения, размещают заявки, руководствуясь положениями существующего законодательства и под собственную ответственность. Здесь до сих пор действует отдельная система правил размещения государственных заказов: выше и ниже пороговых величин (в денежном измерении), предусмотренных в соответствующих директивах ЕС. В частности, используется разный порядок контроля и обжалования действий заказчика.

Работа по совершенствованию процесса государственных закупок ведется под руководством федерального министерства экономики, которому удалось организовать постоянный и плодотворный обмен мнениями между участниками процесса и добиться общего подхода и понимания положений нормативных актов; на регулярной основе подготавливаются предложения и поправки.

Поэтому в государственных учреждениях практикуется назначение независимых лиц (в связи с невозможностью их уволить), ответственных за размещение государственных заказов. Работа этих чиновников контролируется вышестоящими органами надзора и Счетной палатой. Но одним из актуальнейших в настоящее время является вопрос, сможет внедрение так называемых систем обеспечения качества у госзаказчика и подрядчиков помочь в борьбе с коррупцией или все же придется переходить к составлению «черных списков», которыми российских поставщиков пугает Минэкономразвития России.

Централизованная модель госзакупок предполагает совмещение функций планирования, размещения и координации проведения закупок продукции для государственных нужд в пределах компетенции одного органа исполнительной власти.

Наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой

базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности и путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании, когда помимо главного координирующего ведомства -- Казначейства, действуют специализированные «отраслевые» закупочные службы, такие, как National Health Service Supplies -- служба закупок для системы национального здравоохранения. Анализ мирового опыта использования различных закупочных процедур показывает, что одной из наиболее эффективных форм организации крупных закупок товаров и услуг является проведение открытых конкурсов (тендеров). Если рассматривать основные мировые тенденции, то можно констатировать постепенную децентрализацию закупок в развитых странах. Следует отметить, что данный опыт приводит к положительным результатам лишь при относительно невысоком уровне коррупции. Например, в некоторых странах, таких, как Иран, система госзакупок, по сути, полностью децентрализована (каждый заказчик закупает самостоятельно и по своим правилам и процедурам), но ее эффективность, увы, оставляет желать лучшего.

2. Мировой опыт государственных закупок

Одной из основных задач развития системы государственных закупок в России является создание единой электронной системы госзаказа. И если российские специалисты делают только первые шаги к реализации этой идеи, то в США и странах Европейского Союза уже давно применяют высокие технологии.

2.1 Американские госзакупки

За рубежом наибольший опыт информационного обеспечения госзакупок накоплен в Соединенных Штатах Америки. Первый закон по регулированию федеральной системы государственных закупок был принят в США в 1792 г.: согласно ему полномочия в области закупок на государственные нужды были даны министерствам финансов и обороны.

В целом система закупок на национальные нужды в США нецентрализованная, однако закупки непосредственно на государственные нужды очень напоминают систему Госснаба, существовавшую в советские времена.

В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в США является прерогативой General Services Administration - Управления общих услуг (УОУ). На основе заявок министерств и ведомств УОУ организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры. Товары хранятся на складах УОУ и перепродаются заказчикам по оптовой цене с удержанием небольшого процента, служащего для обеспечения жизнедеятельности УОУ. Закупки на нужды национальной обороны осуществляет министерство обороны (Department of Defense) США. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency), Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and

Space Administration, NASA) и т.п.

Мониторинг федеральных закупок возложен на Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy), а межминистерская координация в области закупочной политики осуществляется Советом по регулированию федеральных закупок (Federal Acquisition Regulatory Council). Законодательную основу системы государственных закупок в США составляют Правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR) и Правила закупок для нужд обороны - дополнение (Defense Federal Acquisition Regulations-Supplement, DFARS). Эти документы регламентируют всю систему федеральных закупок и отличаются весьма детальной проработкой принципов и процедур. Все законы, относящиеся к данной сфере, можно разделить на две категории.

Первая - общегосударственное законодательство. Оно регламентирует организацию процесса госзакупок и устанавливает юридические нормы, которые касаются конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне. Вторая - специальное законодательство, отвечающее за процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов. Управление системой государственных закупок США опирается на три основных принципа, проистекающих из американского подхода к функциям и задачам государства:

- достижение справедливости, то есть обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы;
- соблюдение честности и борьба с коррупцией при государственных закупках;
- экономия и эффективность, то есть обеспечение закупок товаров и услуг требуемого качества по максимально низким ценам с минимальными затратами на проведение закупок.

Электронные технологии

Система госзакупок США включает около 100 федеральных ведомств, представляющих государственный, хозяйственный и научно-технический комплексы. Они ежегодно размещают заказы на товары и услуги непосредственно через центральный федеральный орган управления, собственные ведомственные центры и 12 региональных центров федерального правительства, которые находятся в крупнейших городах страны.

Законодательство США также регламентирует деятельность органов, ответственных за формирование и использование информационных ресурсов по госзакупкам. В частности, законодательно определены полномочия и функции органов, ответственных за поддержание информационного ресурса - сбор, обработку и распространение данных по закупкам, обеспечение и управление функционированием информационной базы системы данных закупок для федеральных нужд и Федерального регистра контрактов. Центр данных по федеральным закупкам регулярно издает руководство по представлению этих данных, где содержится:

- полный перечень отчитывающихся, а также неотчитывающихся ведомств;
- необходимые инструкции для узлов сбора данных в каждом ведомстве;
- разъяснения (какие данные требуются и как часто их надо представлять).

В 1994 г. законодательство США было подвергнуто серьезной ревизии как недостаточно отражающее возросшую роль закупок продукции для государственных нужд. Результатом проверки стало появление закона о совершенствовании федеральных приобретений, который повлек за собой модернизацию информационной политики и вопросов формирования и использования информационных ресурсов в системе. Анализу подверглась также организация процедур госзакупок (к 1994 г. насчитывалось 889 общих контролирующих законов и правил). Теперь федеральным уполномоченным по госзакупкам предоставлялась большая самостоятельность при выборе форм, методов и способов проведения закупок для нужд государства. Закон существенно упростил контрактную процедуру для малых закупок и параллельно поддержал электронную коммерцию. Под термином «электронная коммерция» в данном случае подразумеваются электронные технологии для обеспечения деловых действий, включая электронную почту, Интернет, электронные доски объявлений, платежные карты, перевод денежных средств, виртуальный обмен данными и т.д.

В соответствии с новым законом следовало упразднить бумажный документооборот и ведение записей, как того требовали многочисленные правила и процедуры, относительно подрядных закупок на суммы менее 100 тыс. долл., что позволило применить упрощенную процедуру закупок по отношению к 45 тыс. сделок на сумму 3 млрд долл. ежегодно.

Сегодня каждое федеральное ведомство Америки обязано формировать и поддерживать ведение компьютерной базы данных, содержащей несекретные сведения по всем контрактам единичной стоимостью свыше 25 тыс. долл. за пять последних финансовых лет. Все ведомства должны направлять указанную информацию в Центральную информационную систему федеральных закупок. Для предоставления сведений по контрактам федеральные ведомства используют стандартные формы документов и унифицированные форматы данных. В дополнение к представленному перечню ведомства должны иметь в электронном виде данные, идентифицирующие субконтракты по контрактам на общую сумму 5 млн долл. и более.

Информационная система федеральных закупок обеспечивает учет сведений по 400-500 тыс. контрактов единичной стоимостью более 25 тыс. долл. и 17 млн контрактов малой единичной стоимостью, ежегодно заключаемых федеральными ведомствами (на общую сумму порядка 200 млрд долл.). Центральная информационная система федеральных закупок является источником консолидированной информации о госзакупках.

Открытость и доступность

Данные, содержащиеся в Центральной информационной системе федеральных закупок, используются в качестве основы для формирования периодических и специальных отчетов президенту, Конгрессу и бюджетному управлению США, а

также предоставляются федеральным ведомствам, деловым кругам и общественности.

С учетом этих сведений Центральная информационная система ежегодно подготавливает и издает отчет. На платной основе предоставляются отчеты, составленные по индивидуальным запросам любых потребителей. При необходимости специалист Центральной информационной системы поможет клиенту в разработке требуемой структуры отчета. Срок подготовки документа - пять-семь рабочих дней. Стоимость специального поиска в основном банке данных по одному году составляет приблизительно 400 долл., сведения по каждому дополнительному году - еще 100 долл. Специальные отчеты, списки и рассылки передаются как в бумажном виде, так и на магнитном носителе. При составлении специального запроса требуется указать следующие данные:

- период времени, по которому необходимо провести исследования (финансовый год в США исчисляется с 1 октября по 30 сентября);

- данные, которые клиенту нужно получить в отчете (например, название исполнителя контракта, номер и тип контракта, сумма в долларах и др.);

- структура, по которой клиент желает получить информацию (например, с разбивкой по годам, ведомствам, названиям исполнителей, комбинированные варианты). Также отдельное указание требуется при необходимости получения общей суммы в стоимостной форме.

Электронные торги

Цель внедрения электронных торгов при осуществлении федеральных закупок - не только автоматизация рутинных процессов взаимодействия закупочных органов с потенциальными подрядчиками, но и снижение затрат на выполнение закупочных процедур и резкое сокращение сроков проведения этих операций. Масштабы использования электронных торгов при осуществлении федеральных закупок в США в настоящее время являются относительно небольшими в сравнении с объемом их применения при заключении сделок между коммерческими фирмами. Электронные торги в основном используются для закупок по упрощенным процедурам по контрактам стоимостью до 100 тыс. долл. Это обусловлено излишне жесткой регламентацией процедур федеральных закупок, которая полностью удовлетворяет условиям их проведения с помощью документов на бумажных носителях, но создает определенные сложности при проведении закупок посредством электронных торгов. Важными условиями применения электронных торгов являются развитое законодательство в сфере регулирования использования Интернет-технологий и средств связи, защиты информации, а также наличие базовых стандартов безопасности для компьютерных сетей.

Информационные ресурсы обеспечивают реализацию указанных выше принципов - публичности процесса закупок продукции для государственных (федеральных) нужд, равноправия в процессе закупок и открытого доступа к информации по заключенным контрактам. В соответствии с требованиями законодательства обеспечение публичного открытого доступа к этим ресурсам осуществляется посредством их публикации на едином правительственном портале. Электронная

версия Федерального регистра контрактов также размещена в Интернет.

Основное достоинство американской информационной системы федеральных закупок заключается в том, что она обеспечивает:

- высокую оперативность и точность предоставления Конгрессу, администрации президента, федеральным ведомствам и частному сектору данных о положении в области контрактов на закупки для государственных нужд;
 - позволяет получить сведения по федеральным закупкам в различных интересующих пользователя разрезах: по годам, ведомствам, контракторам и т.п.
- В то же время отмечаются следующие недостатки системы:

- неполное предоставление данных отдельными федеральными ведомствами;
- недостаточная активность использования информационных ресурсов как со стороны правительственных ведомств, так и со стороны населения;
- недостаточная информационная совместимость между звеньями системы и др.

2.2 Европейская система госзакупок

Опыт США был использован и при создании единой системы закупок Европейского союза. В странах Евросоюза создана единая система наднационального законодательства. Ее основными целями 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.

Американский опыт был использован также при разработке в Евросоюзе процедур, способов и методов проведения закупок для государственных нужд, основ построения их информационного обеспечения. Подобные работы в Европе начались позднее, и создание наднационального законодательства по этим вопросам здесь является более сложной проблемой из-за существующих различий в законодательствах стран, входящих в Евросоюз.

Основные информационные ресурсы, обеспечивающие процесс закупок и содержащие сведения о заключенных контрактах стран - членов Европейского Союза, 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.; 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 некоторые сведения о заключенных контрактах. Более полные данные о контрактах и поставщиках представлены в национальных информационных системах стран, входящих в Евросоюз; кроме того, существует более 200 информационных центров, оказывающих справочные и консультационные услуги участникам госзакупок.

В странах ЕС есть две доминирующие модели организации закупочной деятельности:

распределенная (децентрализованная) и централизованная.

При распределенной модели каждое подразделение компании (департаменты, министерства и т.д.) проводит необходимые для удовлетворения своих нужд закупки самостоятельно. С этой целью в его структуре создаются специализированные закупочные отделы или иные аналогичные по функциям единицы.

Централизованная модель предусматривает создание своеобразного закупочного центра, куда стекаются заявки на закупки от подразделений. В случае максимального уровня централизации формируется специальное ведомство, отвечающее за все госзакупки, или соответствующий закупочный департамент для крупной компании. Плюсы и минусы обеих схем очевидны: распределенная модель весьма гибка, однако более затратна. В свою очередь централизованная модель, обеспечивающая низкие цены за счет крупнооптовых закупок, менее мобильна и не всегда учитывает все нюансы в заявках на приобретение необходимых товаров и услуг. Обе описанные модели давно используются во всем цивилизованном мире. Так, в Великобритании они являются прерогативой Государственного казначейства (Her Majesty's Treasury). В ЕС наиболее эффективным оказывается комбинирование моделей, когда, например, общее руководство закупочной деятельностью (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация) осуществляет министерство финансов или экономики, в частности путем формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами (отделами). Именно такую структуру имеет система государственных закупок в Великобритании, где помимо главного координирующего ведомства - Казначейства - действуют специализированные отраслевые закупочные службы, такие как National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения).

2.3 Немецкий опыт

По мнению российских экспертов, наиболее интересным опытом организации электронной системы госзакупок среди стран Евросоюза обладает Германия. Федеративная Республика Германия как член ЕС обязана неукоснительно исполнять все без исключения положения европейского законодательства о государственных закупках, в противном случае велик риск принятия дисциплинарных мер со стороны Европейской комиссии и последующих разбирательств в Европейском суде. Германии удалось сравнительно легко адаптировать свое законодательство в сфере размещения государственных заказов к требованиям Евросоюза, поскольку создание конкурентной среды и недопустимость дискриминации позволяют рационально расходовать государственные средства. Европейское законодательство в сфере государственных закупок нашло свое отражение не в специальном законе, а в разделе германского закона о недопустимости ограничения конкуренции (антимонопольное законодательство) - это соответствует положениям проекта европейской Конституции, где удовлетворение государственных нужд рассматривается в контексте принципов рыночной экономики. Система контроля процедуры госзакупок, 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, госзаказчиком считается и целый ряд частных структур. Система контроля включает в себя две инстанции:

- 1)апелляционную - в форме независимого учреждения;
- 2)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.

Кроме того, в Германии давно и успешно действует 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. Точка зрения специалистов и ученых, сформулированная в рабочих органах форума, регулярно доводится до сведения правительства. Кроме того, форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок (Public Procurement Award).

В Германии нередки случаи, когда заказчики путем «творческого» толкования отдельных положений законодательства о госзакупках пытаются уйти из его сферы действия, а значит, и от дополнительных обязательств. Некоторые потенциальные подрядчики не брезгают использовать приемы недобросовестной конкуренции вплоть до попыток подкупа представителей заказчика.

Заключение

В итоге, следует заключить, что государственный заказ - совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета. А муниципальный заказом представляет собой заказ со стороны органов местного самоуправления и уполномоченных ими муниципальных учреждений на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Заказы могут размещаться путем проведения торгов (конкурс, аукцион) или без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика, на товарных биржах).

Государственными и муниципальными заказчиками могут выступать соответственно органы государственной власти РФ или органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, а также уполномоченные получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств.

При этом стоит учитывать, что при размещении государственных и муниципальных заказов должны соблюдаться определенные принципы: прозрачности, равенства,

ответственности, эффективности, экономичности, законности, а также принцип контроля.

Процедура размещения государственных и муниципальных заказов основывается на законодательных нормативных актах, важнейшее значение среди которых имеет Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Список использованной литературы

1 Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями от 8 ноября 2007г.).

2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями от 14 июля 2008 г.)/ СПС «Гарант».

3 Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. N 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. N 146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N 230-ФЗ (с изменениями от 14 июля 2008 г.) / СПС «Гарант».

4 Государственный и муниципальный заказ. Режим доступа: <http://www.dmpmos.ru> - Загл. с экрана.

5 Основные принципы размещения государственного заказа - Режим доступа: http://urp.volcity.ru/business_foundation/state_order/ - Загл. с экрана.

6 Особенности рынка государственных закупок. Режим доступа: <http://www.konkir.ru/> - Загл. с экрана.

7 Способы размещения заказов для государственных нужд- Режим доступа: <http://www.vkursedela.ru> - Загл. с экрана.