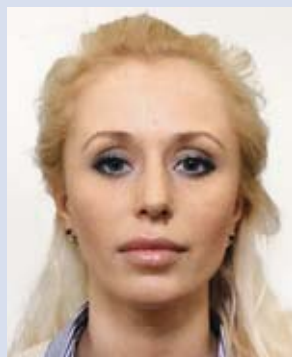


СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК:

ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ, ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ И ГИБРИДНАЯ МОДЕЛИ¹



КИСЕЛЕВА
Вера Николаевна,

научный сотрудник РАНХиГС

¹ Статья подготовлена на основе исследования, выполненного автором в составе экспертной группы ЦСР под научным руководством О.В. Анчишкиной

В мире нет признанной эталонной модели построения организационной системы управления государственными закупками. Причина ясна: страны имеют географические, демографические и культурно-исторические особенности, различия в уровнях экономического и технологического развития. В каждой из стран складывается собственное понимание ключевых понятий системы управления закупками, отраженное в системе права.

Между тем выделяют общие подходы различных государств к решению отдельных закупочных вопросов. В итоге такие подходы оформляются институционально, что и находит отражение в общих моделях построения организационных систем управления государственными закупками.

Общим является и контекст, в котором реализуются управленческие конструкции. Обратим внимание на следующие аспекты. Первое: в большинстве стран прошла трансформация закупок из back office² во front office³. В системах государственного управления усилилась стратегическая роль публичных закупок в проведении государственной

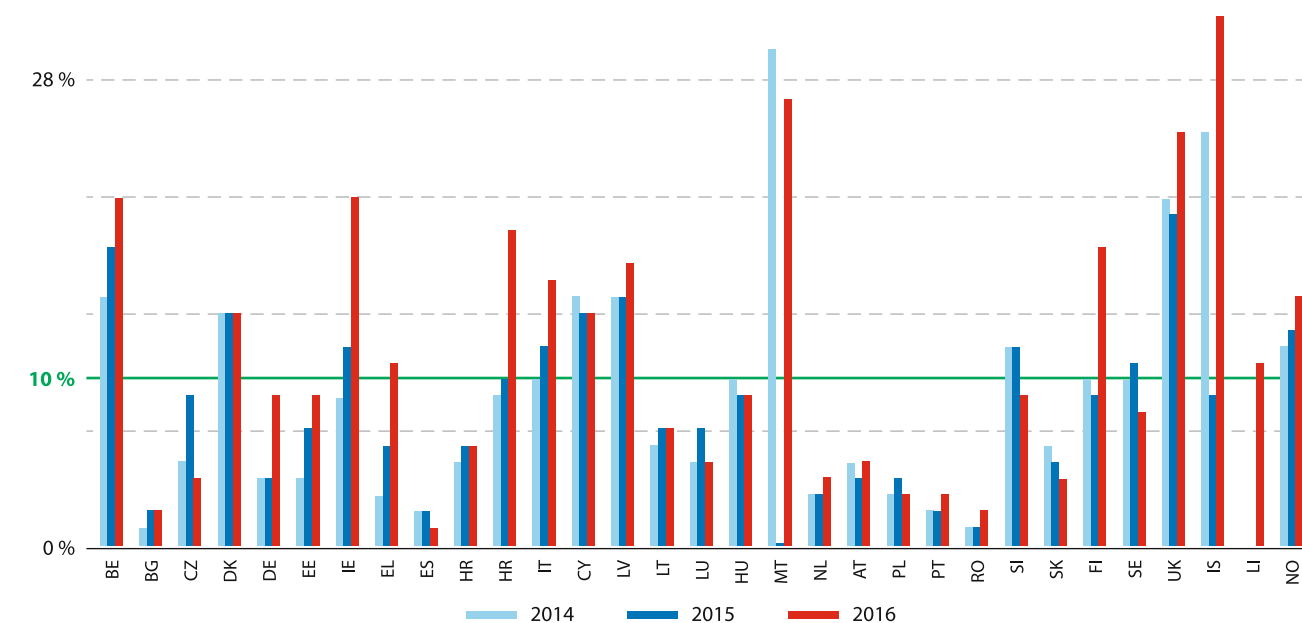
политики и достижении целей развития. Эксперты отмечают, что «эффективное проведение закупок необходимо как для обеспечения выживания и прибыльности частных компаний, так и для эффективного получения ресурсов для социальных нужд и/или снижения налогов в государственном секторе»⁴.

Еще одним фактором, способствующим формированию централизованных организационных моделей или применению отдельных элементов централизации, является объективный процесс консолидации государственного спроса. Его выражением стали так называемые кооперационные торги, сходные с таким инструментом закупок в российском законодательстве, как совместные торги.

Ниже представлены данные, показывающие рост объемов таких закупок в странах — членах ЕС (рис. 1).

Таким образом, все сильнее акцент ставится на значимости централизованной структуры организации государственных закупок для целей проведения государственной политики и обеспечения финансово-экономической эффективности расходования бюджетных средств. Централизация как стратегический вектор позволяет снизить нагрузку

Рисунок 1.
Кооперационные закупки в странах — членах ЕС
(данные за период 01/2014–12/2016)



Источник: здесь и далее в графиках данные Комиссии ЕС http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec

² Обеспечивающие подразделения и структуры.

³ Формирующие политику подразделения и структуры.

⁴ Руководство по закупкам [Текст] : учеб. пособие / под ред. Н. Димитри, Г. Пига, Дж. Спаньолю ; пер. с англ. М. М. Форже, Е. В. Хилинской под ред. И. В. Кузнецовой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 695, [9] с. — 3000 экз. (1-й завод — 1500 экз.) — ISBN 978-5-7598-1000-1 (в пер.).

на заказчиков и усилить государственный контроль за проведением закупок, но в то же время может повлечь за собой снижение уровня конкуренции и увеличение срока проведения торгов для отдельных заказчиков.

Устоявшимся международным термином в отношении централизованной структуры является Central Procurement Body — CPB⁵.

ТИПЫ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР ЗАКУПОК ПО ФАКТОРУ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Основываясь на практических результатах организации закупочного процесса, можно условно определить три модели по их типу структуры государственных закупок и распределению полномочий⁶.

- **централизованная структура** закупок — объединение закупочных функций и их передача одному или нескольким ведомствам;
- **децентрализованная структура** закупок — в которой многочисленные заказчики самостоятельно организуют обеспечение своих нужд;

- **полуцентрализованная или гибридная структура** закупок — демонстрирующая сочетания первых двух.

В системе государственных и корпоративных закупок выбор между централизацией или децентрализацией не обязан быть категоричным. Детальный анализ организационных структур стран подтверждает, что на практике в чистом виде ни одна из моделей не представлена. Многие авторы отмечают, что чаще всего наиболее выигрышной стратегией является комбинация элементов этих двух типов систем⁷.

На настоящем этапе популярность централизованных и смешанных моделей растет. Практика показывает возрастание эффективности моделей организации закупочных систем с использованием элементов централизации.

Ниже в таблице 1⁸ представлены в структурированной форме данные о вариативных системах управления государственными закупками в различных странах.

Из таблицы видно, что централизованные системы закупок различных стран характеризуются

Таблица 1.
Роль центрального органа в управлении системой государственных закупок

Страны	CPB заключают рамочные соглашения или применяют другие инструменты консолидации закупок, по которым заказчики впоследствии заказывают товары, работы, услуги		CPB действуют как заказчики, агрегируя спрос и осуществляя закупки		CPB координируют обучение и повышение квалификации специалистов контрактных служб		CPB формирует закупочную политику для заказчиков	
	2016	2014	2016	2014	2016	2014	2016	2014
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Австралия	●	N/A	●	N/A	○	N/A	○	N/A
Австрия	●	●	●	●	●	○	○	○
Бельгия	●	●	●	○	○	○	○	○
Великобритания	●	●	●	●	○	●	●	●
Венгрия	●	●	●	●	○	○	○	○
Германия	●	○	●	●	○	○	○	○
Греция	●	●	●	●	○	●	●	●
Дания	●	●	●	○	●	○	●	●
Израиль	●	–	○	–	●	–	●	–
Ирландия	●	●	○	●	●	●	●	●

⁵ Далее по тексту аббревиатура CPB будет использоваться в качестве синонима центрального закупочного органа.
⁶ Центральный орган или ведомство (Central Procurement Body – CPB) – единый орган, уполномоченный на определение поставщика (подрядчика, исполнителя) для соответствующих заказчиков и на осуществление иных функций.
⁷ Albano, G.L. and Sparro, M., 2010), (OECD, 2011), (Callender, G and McGuire, J, 2005).
⁸ Цитируется по: Government at a Glance 2017 - © OECD 2017 Chapter 9. Public Procurement. Table 9.10. Role of central purchasing bodies. Version 1 - Last updated: 26-Jun-2017 Disclaimer: <http://oe.cd/disclaimer>.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Исландия	●	●	○	○	●	●	○	○
Испания	●	●	●	●	○	○	●	●
Италия	●	●	○	○	○	○	○	○
Канада	●	●	●	●	●	○	○	○
Корея	●	●	●	●	●	●	○	○
Латвия	●	–	●	–	○	–	○	–
Люксембург	–	○	–	●	–	○	–	○
Мексика	●	●	○	●	●	●	●	●
Нидерланды	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Новая Зеландия	●	●	●	●	●	●	●	●
Норвегия	●	○	●	●	○	○	○	○
Польша	●	○	●	●	○	○	○	○
Португалия	●	●	○	●	○	○	○	○
Словакия	●	○	○	●	○	○	○	○
Словения	●	●	●	●	○	○	○	○
США	–	●	–	●	–	●	–	●
Турция	○	○	○	●	○	○	○	○
Финляндия	●	●	●	●	○	○	○	○
Франция	●	●	●	●	○	●	○	○
Чешская республика	–	–	–	–	–	–	–	–
Чили	●	●	○	○	●	●	●	●
Швейцария	–	●	–	●	–	●	–	●
Швеция	●	●	○	○	○	○	○	○
Эстония	●	●	●	○	○	○	○	○
Япония	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Итог по странам – членам ОЭСР								
● Да	28	23	19	22	10	11	9	10
○ Нет	1	6	10	7	19	18	20	19
– Нет информации	4	3	4	3	4	3	4	3
Бразилия	–	○	–	●	–	●	–	●
Индия	●	–	○	–	○	–	○	–
Колумбия	●	●	○	○	○	●	○	●
Коста-Рика	●	●	●	○	○	●	○	●
Литва	●	–	○	–	○	–	○	–
Российская Федерация	–	N/A	–	N/A	–	N/A	–	N/A

Источник: OECD (2016, 2014), Survey on Public Procurement, OECD, Paris.

Примечание:
– в том случае, если у государства есть иерархия (или распределенная структура) центральных органов, данные таблицы относятся к центральному органу.
– N/A – аббревиатура указывает, что в стране нет центрального закупочного органа.
– данные по Российской Федерации отражают мнение специалистов ОЭСР.

серьезной спецификой. Экспресс-анализ отличительных особенностей организационных систем управления государственными закупками интересен для целей совершенствования контрактной системы Российской Федерации.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ МОДЕЛЬ

Преимущества: первое и самое важное, что нужно отметить, — это возможность в условиях централизованной модели проводить единую закупочную политику. Соответственно, центральное место занимает эффект синергии. Максимальный уровень централизации существует при создании специального ведомства, отвечающего за все государственные заказы.

В централизованных системах сокращаются производственные и непроизводственные издержки закупочной деятельности. За счет экономии на масштабе идет снижение себестоимости единицы закупаемой продукции. Включаются факторы оптимизации логистики и дистрибуции. Идет стандартизация закупаемых товаров и закупочных процессов. Концентрация специалистов в пределах отдельного ведомства дает возможность собрать экспертную группу профессионалов для изучения рынка, скоординировать подготовку и реализацию стратегий.

Недостатки: при централизации закупок нужды многих заказчиков объединяются, что приводит к увеличению объемов отдельного размещения заказа, увеличиваются финансовые риски, а также возникает сложная логистика. Укрупнение лотов может повлечь за собой снижение конкуренции между участниками закупок, возникновение барьеров для выхода на рынок госзакупок малого бизнеса.

Риски централизации еще и в том, что любой срыв масштабной закупки уполномоченным органом влечет за собой сбои в поставках и неопределенность в снабжении сразу для нескольких субъектов.

Централизация госзакупок стала очевидной тенденцией в США, ЕС, Южной Америке и Азии.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Примером централизованной структуры закупок может служить система государственных закупок Великобритании.

Центральным ведомством системы является Управление государственной торговли (OGC)⁹, и ее ресурс «Закупочные решения»¹⁰. Функционал «За-

купочных решений» OGC распространяется на весь государственный сектор Великобритании (свыше 1 000 самостоятельных организаций заказчика).

В Великобритании в закупочном цикле выделены следующие этапы и процессы:

- планирование государственных потребностей;
- регламентация и методическое обеспечение присуждения и исполнения государственных контрактов;
- оценки и управления рисками;
- контроль исполнения контрактов и оценки их результатов.

Помимо прочего имеется библиотека типовых контрактов, насчитывающая сотни типовых контрактов.

Централизованным снабжением и работой с рамочными соглашениями занимается также Агентство по закупкам и снабжению Национальной службы здравоохранения (PASA)¹¹. Область деятельности PASA связана исключительно с Национальной службой здравоохранения (около 500 организаций заказчика).

Исторически в Великобритании сложилась сложная модель централизованных закупок, отражающая непростые взаимоотношения между центральными, региональными и местными уровнями властями, но также и стремление к единству системы управления в целях достижения максимальной эффективности государства. На этом фоне проблемой остается стоимость системы публичных закупок. Признан тот факт, что электронные закупки Великобритании самые дорогие и затратные в ЕС! Процесс производства и выполнения сделки в Великобритании длительный (53 дня).

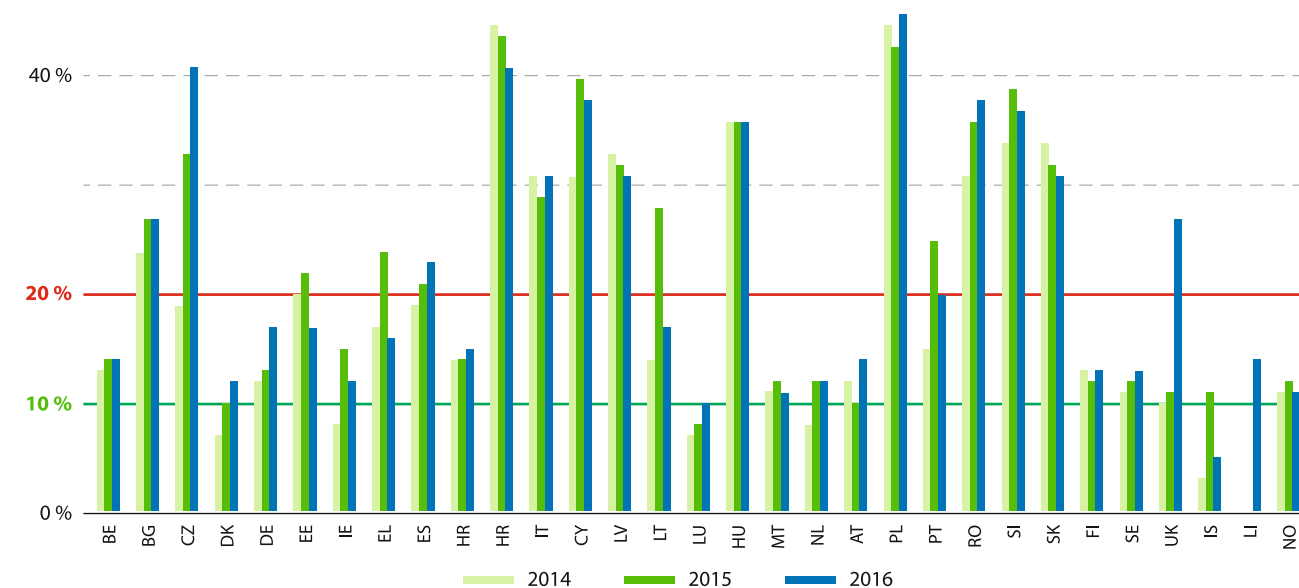
В Болгарии государственные закупки осуществляет одно ведомство — Агентство государственных закупок¹², которое отвечает за закупочные функции на национальном, региональном и муниципальном уровнях.

Агентство является самостоятельной организацией, подведомственной Министерству экономики и энергетики. Функции Агентства включают в себя:

- консультирование правительства по вопросам разработки политики в области государственных закупок;
- реализация законодательных функций;
- организация национальной программы обучения.

Агентство государственных закупок действует подобно «штабу» государственных закупок. Наряду

Рисунок 2.
Присуждение контрактов по итогам закупок у единственного поставщика
(данные за период 01/2014–12/2016)



с таким «направляющим» органом, закупки товаров, работ и услуг на нужды государства осуществляются институтом централизованного снабжения — Центральным органом по закупкам¹³.

Несмотря на прозрачность закупок, которая ожидается от такого инструментария, как централизованное снабжение, еще три года назад девяносто восемь процентов госконтрактов в Болгарии доставались лишь двум процентам всех предприятий страны¹⁴. Для сравнения, по данным ЦСР¹⁵ в Российской Федерации примерно 8,8 тысяч хозяйствующих субъектов законтрактовали более 4,4 трлн рублей. Это значит, что 2,98% от всех работавших в госзаказе поставщиков привлекли 80% стоимости всех контрактов.

Польская модель централизации предусматривает, что одно ведомство — Управление государственных закупок¹⁶ — уполномочено работать на национальном уровне.

Теоретически последовательная и полная централизация обернулась в Польше высокими рисками. По общему признанию, польская система госзакупок регрессивно сместилась в число самых слабых в государствах Западной Европы.

На рис. 2 представлено сопоставление доли закупок у единственного поставщика по странам ЕС¹⁷.

Согласно данным, положенным в основу графика, показатель единственного поставщика измеряет долю контрактов, присужденных по итогам тех процедур, на которые был заявлен или принял участие единственный поставщик (показатель не учитывает рамочные соглашения).

Как видно по графику, Польша стабильно демонстрирует самые высокие показатели контрактов у единственного поставщика.

На рис. 3 дано сравнение доли закупок в различных странах — членах ЕС, где критерием присуждения контракта был избран критерий наименьшей цены.

Как видно из диаграммы, государственные закупки Польши отличаются очень низкими значениями показателя. Это значит, что в государственных закупках этой страны контракты редко присуждаются поставщикам, предложившим наименьшую цену.

Сбалансировать издержки централизации по польской модели призвана программа «Барометр риска злоупотреблений в государственных

⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/Office_of_Government_Commerce

¹⁰ <http://www.coreindex.co.uk/company-profile.php?companyId=6168&indexcharacter=O>

¹¹ <http://pasa.uk>

¹² Агенцията по обществени поръчки http://rop3-app1.aop.bg/7778/portal/page?_pageid=93,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/create_speech.jsp?speechID=37124&key=3b4de08241f630cfee0d53a53f625189

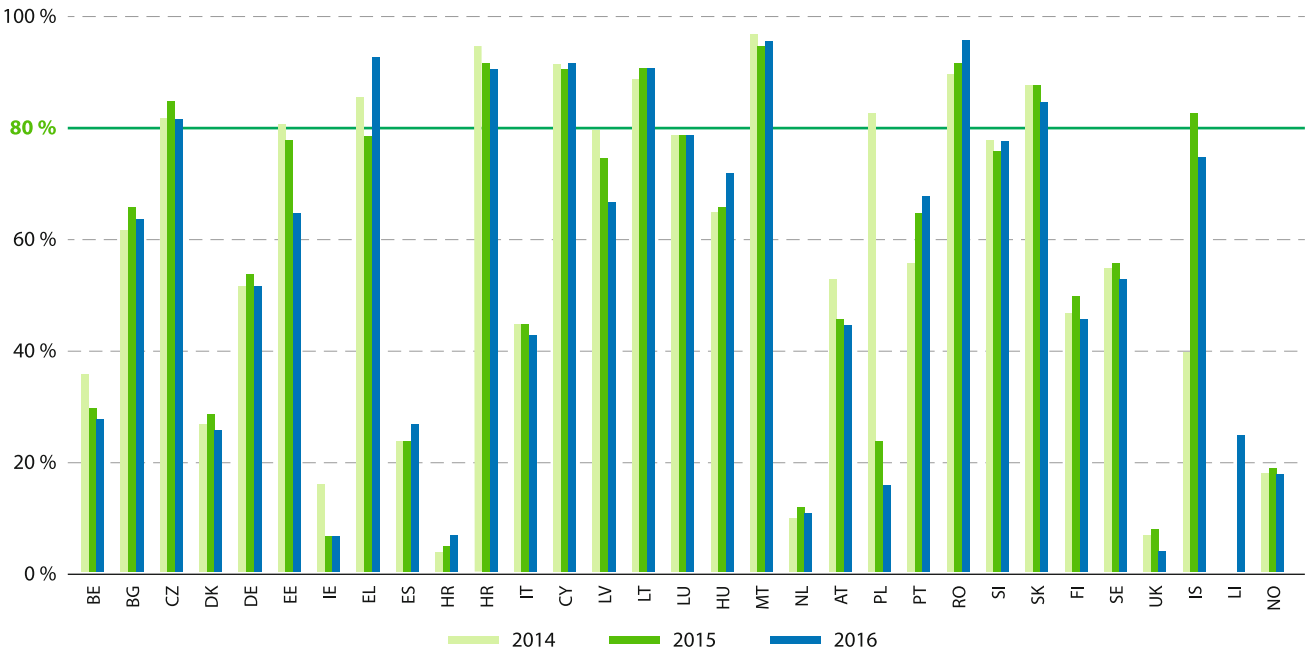
¹⁴ http://www.novinite.com/view_news.php?id=151089

¹⁵ Атлас контрактной системы. Показатели конкуренции на рынке госзаказа в субъектах РФ в 2016 г. Руководитель исследования О.В. Анчишкина. М. ЦСР. 2017.

¹⁶ <https://www.uzp.gov.pl>

¹⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec1

Рисунок 3.
Критерий наименьшей цены
(доля закупок, где был применен критерий наименьшей цены,
к итогу, данные за период 01/2014–12/2016)



закупках» (реализация начата в 2015 году)¹⁸. Исходная позиция программы в том, чтобы, продолжая развивать централизованную систему, активизировать рыночные сигналы и стимулы, формы общественного контроля. Польские эксперты отмечают, что лучший инструмент обеспечения прозрачности госзакупок — это сам рынок, который действует лучше любого прокурора¹⁹. Также в законодательстве Польши прямо установлено, что за ход конкурса личную ответственность несет руководитель учреждения. Тем самым создана персональная ответственность в сфере государственных закупок.

Необходимо отметить централизованную структуру государственного заказа **Республики Кореи**.

В стране создано и функционирует специализированное ведомство — Центральное Агентство государственных закупок²⁰ (далее — Агентство). В его полномочия входит осуществление закупок товаров, работ и услуг за счет средств бюджета для нужд государственного сектора управления.

Агентство обслуживает и управляет системой The Korea ON-line E-Procurement System (далее — KONEPS)²¹, которая предоставляет электронный доступ к государственным закупкам всем заинтере-

ресованным поставщикам (участникам закупок) в режиме реального времени.

Одним из ключевых сервисов KONEPS является система так называемого «электронного торгового центра» (On-line Shopping Mall) (далее — электронный магазин). Работа электронного магазина максимально приближена к работе аналогичных коммерческих торговых сервисов. Но есть и особенности. У сервиса — отдельный подраздел, публикующий информацию о товарах, производимых малым бизнесом. Цены низкие по причине незначительности транзакционных издержек, возникающих в системе.

ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ МОДЕЛЬ

Преимущества: данный тип модели организации управления государственными закупками выражает интересы организаций, наделенных правом расходования бюджетных средств.

По сравнению с централизованной структурой децентрализованная структура лучше ориентирована в вопросах удовлетворения нужд конечного потребителя. В децентрализованной закупочной среде закупки идут легче и быстрее. Децентрали-

зованная система динамичная, позволяет оперативно выявлять потребности и изыскивать денежные средства на их удовлетворение. Она позволяет моментально действовать в чрезвычайных ситуациях.

Недостатки. В децентрализованной модели возрастают общие финансовые издержки на функционирование контрактной системы. Увеличиваются затраты на материальное обеспечение закупочных организаций. Повышается риск дублирования функций.

Риск, над которым работают страны с децентрализованными моделями организации, — это риск снижения эффективности работы в отдельных организациях, что нельзя назвать простой задачей.

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ
ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Опыт Финляндии — пример того, как можно организовать закупочную деятельность, децентрализовав работу как по вертикали, так и по горизонтали.

Полномочиями в сфере регулирования государственных закупок Финляндии наделены два органа исполнительной власти — Министерство финансов и Министерство торговли и промышленности.

В 2006 году Департаментом торговли совместно с аналитическим агентством Nordic Morning Pls (бывший Edita Pls)²² был создан интернет-сервис (www.hankintailmoitukset.fi) для публикации объявлений о закупках вне зависимости от их порогового значения²³.

Финляндия применяет элементы централизации при решении отдельных вопросов. Государственная, некоммерческая организация Hansel²⁴ уполномочена на планирование, заключение и ведение рамочных соглашений в интересах иных заказчиков. Компания предлагает свои услуги 13 министерствам, 117 государственным ведомствам (в которых около 1000 договорных департаментов или отделов), 10–20 агентствам и государственным компаниям. Она не осуществляет закупки для муниципалитетов. В силу независимой природы муниципальных органов, структура государственных закупок в Финляндии по-настоящему децентрализована.

В **Германии** государственные закупки осуществляют более 30 тысяч структур федерального, регионального и местного уровней власти, функционирование которых организовано согласно децентрализованной модели.

На федеральном уровне закупочную деятельность осуществляет Федеральное министерство экономики и технологий (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, или BMWi)²⁵.

На федеральном уровне по децентрализованной модели организована законопроектная работа. Она осуществляется посредством взаимодействия BMWi с Комитетами по государственным закупкам (Verdingungsausschüsse). В Комитеты входят представители федеральных министерств, министерств федеральных земель, а также муниципалитетов и хозяйственных организаций. Целью распределенных согласований является достижение консенсуса между государственными интересами и интересами частного сектора, учет мнения самых различных заинтересованных сторон.

На федеральном уровне снабжение заказчиков осуществляется тремя ведомствами: BeschA²⁶ (Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern); Федеральным ведомством по военным технологиям и закупкам (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung) и Закупочным ведомством Федеральной службы таможи (Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung).

Стандартная продукция закупается на основе рамочных соглашений на платформе электронного магазина. Дословный перевод ресурса — Федеральный универмаг. Электронный магазин — Federal e Government Shop (Kaufhaus des Bundes — KdB)²⁷ работает на технологии электронного каталога товаров.

Федеральный универмаг — это электронная торговая площадка для федеральных властей и бюджетных учреждений.

Организационная система управления государственными закупками Канады отличается серьезными особенностями. В основе модели — федеративное устройство с широкой автономией провинций и территорий.

В Канаде закупки для нужд правительственных учреждений и организаций осуществляются на всех трех уровнях власти: федеральном, провинциальном и муниципальном.

Министерство публичных услуг и закупок Канады — The Minister of Public Services and Procurement (formerly Minister of Public Works and Government Services) (далее — Министерство)²⁸ — крупнейший в стране покупатель товаров и услуг для государственных нужд: оно обеспечивает нужды

¹⁸ <http://pubdocs.worldbank.org/en/126041495971624379/Grzegorz-Makowski-13th-PRIMO-Forum.pdf>

¹⁹ <http://torg94.ru/stat/7773.html> Дата обращения к ресурсу 30 января 2018 г.

²⁰ Public Procurement Service (PPS)

²¹ <https://www.pps.go.kr/eng/jsp/koneps/major.eng>

²² <https://www.nordicmorning.com/>

²³ на суммы ниже или выше установленного в ЕС порогового значения. <https://www.hse.ru/data/2011/12/26/1261528641/22-57.pdf>

²⁴ <https://www.hansel.fi>

²⁵ <http://www.bmwi.de/Navigation/DE/Home/home.html>

²⁶ http://www.bescha.bund.de/DE/Startseite/home_node.html

²⁷ http://www.kdb.bund.de/KdB/DE/Startseite/home_node.html

²⁸ Minister of Public Services and Procurement https://wiki2.org/en/Minister_of_Public_Services_and_Procurement

более 100 федеральных министерств и агентств и является интегратором государственного спроса на федеральном уровне.

Одно из направлений, по которому Министерство ведет работу — соблюдение этики и ценностей при государственных закупках²⁹. Кодекс поведения при государственных закупках (Code of Conduct for Procurement in Canada)³⁰ «гарантирует, что госслужащие и поставщики руководствуются одними и теми же принципами, определяющими, какое поведение считается приемлемым при заключении контрактов с госведомствами. Несоблюдение требований Кодекса влечет за собой санкции, предусмотренные законодательством или политикой^{31»}³².

Тенденцией последних трех лет явился рост количества судебных оспариваний в государственных закупках. Соответственно, возросли требования к профессиональной подготовке заказчиков и надзору за их деятельностью. Ситуация вызвана следующим: если поставщик, используя все доступные средства правовой защиты, сможет доказать, что контракт не был присужден ему вследствие того, что заказчик нарушил заявленную процедуру отбора, у него имеется шанс потребовать возмещения или присуждения контракта в судебном порядке.

ПОЛУЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ
ИЛИ ГИБРИДНАЯ МОДЕЛЬ

Преимущества: в гибридных моделях закупок есть возможность консолидировать спрос, а также использовать методы концентрации и перегруппировки профессиональных кадров для проведения наиболее сложных и значимых закупок. Несмотря на весомую степень централизации, система остается достаточно гибкой и подвижной.

Недостатки: постепенно распределение закупок по моделям — централизованным или децентрализованным — становится нечетким. Возникают разногласия по вопросам разграничения обязанностей. Возникает риск нехватки профессиональных кадров. Координация и контроль закупочной деятельности осложнены.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ
ПОЛУЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Эксперты уделяют приоритетное внимание опыту **США** в сфере публичных закупок. По данному вопросу имеется обширная литература, опубликованная как зарубежными исследователями, так и отечественными специалистами³³.

Страновой пример США уникален по ряду обстоятельств. В их числе — значительный объем государственных закупок в стоимостном выражении.

Вопросы текущего обеспечения нужд федеральных органов власти США решаются централизованно, через специальную организацию — Администрацию общих услуг (General Services Administration, GSA)³⁴, благодаря которой заказчики могут закупить широкий ассортимент товаров, работ и услуг, «единых и стандартных» для всех ведомств, независимо от их профиля. Госзаказчикам предлагается выбор более чем из 4 млн наименований продукции, централизованно закупаемой Администрацией общих услуг.

Закупки на нужды национальной обороны осуществляет министерство обороны (Department of Defense) США³⁵.

Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency)³⁶, Национальное управление по авионавигации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA)³⁷ и т. п.

Каждое федеральное ведомство США ведет электронную базу данных о своих закупках. В качестве примера приведем базу Администрации общих услуг (General Service Administration)³⁸. Далее информация консолидируется в центральной базе данных — USAspending.gov³⁹.

Информационная система федеральных закупок обеспечивает учет сведений по 400–500 тыс. контрактов единичной стоимостью более \$25 тыс. и 17 млн контрактов малой единичной стоимостью, ежегодно заключаемых федеральными ведомства-



ми (на общую сумму порядка \$430 млрд). Право их расходования предоставлено 31 ведомству. В Европейском Союзе было размещено всего лишь 140 тыс. контрактов на общую сумму 450 млрд €⁴⁰.

Центральная информационная система федеральных закупок использует предоставленные им данные в качестве инструментария для формирования статистических отчетов Президенту, Конгрессу и бюджетному управлению США. Доступ к данным также есть у федеральных ведомств, деловых кругов и общественности.

Во **Франции** — гибридная структура государственных закупок. Регулятором системы является Департамент государственных закупок Директората правовых вопросов (далее — DAJ)⁴¹. Директорат — структурное подразделение Министерства экономики, финансов и промышленности.

Во Франции контракты на закупку составляют более 70 млрд € в год на 24 000⁴² заявок на участие в тендерах.

Согласно законодательству Франции о публичных закупках, органы государственной власти

страны обязаны принимать заявки от поставщиков в электронной форме. Все гражданские ведомства используют для закупок единую платформу MARCHES PUBLICS DE L'ETAT⁴³. Использование этой платформы муниципальными администрациями является обязательным.

Во Франции существует орган централизованного снабжения (UGAP⁴⁴: Union des Groupements d'achat publics), который обеспечивает товарами органы государственной власти.

В **Австрии** существует гибридная организационная структура управления государственными закупками.

Центральным ведомством на федеральном уровне является Отдел законодательства в области закупок в Ведомстве федерального канцлера Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (BKA-VD)⁴⁵.

В функциональные обязанности BKA-VD включена подготовка законопроектов первичного и вторичного законодательства, разработка федеральной закупочной политики, а также подготовка инструкций и руководств.

²⁹ This text reflects the duties and responsibilities set out in Accountable Government: A Guide for Ministers and Ministers of State, the Conflict of Interest Act, the Lobbying Act and the PSDPA. [Кодекс определяет обязанности и полномочия служащих в правительстве, которое подотчетно обществу. Кодекс содержит: руководство для министерства и министерских служащих, предупреждение конфликта интересов и правовой акт о лоббировании, закон о защите прав гражданских служащих — перевод авторов] — <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049>

³⁰ <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/code-of-conduct-for-procurement-canada.pdf>

³¹ Вид правового документа по регулированию закупок.

³² <http://bujet.ru/article/51922.php>

³³ К примеру: О.В. Анчишкина, И.В. Кузнецова, В.Ш. Набиуллин, К.В. Кузнецов и др.

³⁴ <https://www.gsa.gov/>

³⁵ <https://www.defense.gov/>

³⁶ <https://energy.gov/articles/farewell-erda-hello-energy-department>

³⁷ <https://www.nasa.gov/>

³⁸ https://www.fpbs.gov/fpdsng_cms/index.php/en/

³⁹ <https://www.usaspending.gov/about/usaspending/Pages/default.aspx>

⁴⁰ О.В. Анчишкина. Стратегия «Контрактная система 2.0»: модернизация института госзаказчика.//«Госзаказ: управление, размещение, обеспечение» № 49, с. 8-13.

⁴¹ <https://www.economie.gouv.fr/daj/formulaires>

⁴² <https://en.parp.gov.pl/publications/ebook/107>

⁴³ <https://www.marches-publics.gouv.fr/>

⁴⁴ www.ugap.fr

⁴⁵ <https://www.justiz.gv.at/web2013/home/verfassungsdienst-2c94848b5fbfed850160742a370b5368.de.html>



В режиме подготовки ведомством ВКА-VD законопроектов к процессу обсуждения привлекается максимальное количество заинтересованных сторон. В этих целях осуществляется рассылка письменных сведений и уведомление лиц, затрагиваемых обсуждаемой нормой. Кроме того, информация о законопроекте публикуется в сети Интернет.

Процесс последующих консультаций через Интернет открыт для замечаний любого участника. Представители федерального уровня и штатов (9 правительств земель Länder) Австрии проводят регулярные встречи в рамках рабочей группы федерации и земель для обсуждения законодательных вопросов, касающихся государственных закупок.

Органом централизованного снабжения для 18 федеральных министерств и 450 организаций⁴⁶ является Федеральное агентство по закупкам (Bundesbeschaffung GmbH — BBG)⁴⁷. Федеральное агентство по закупкам подведомственно Министерству финансов.

BBG — некоммерческая организация, предоставляющая своим клиентам услуги на бесплатной основе. Клиентами организации являются органы

власти, которые обязаны пользоваться ресурсами BBG. Организация — пользователь может закупать самостоятельно в случае, если обеспечит сравнительно лучшие условия закупки.

Такие структуры общественного сектора экономики, как университеты, муниципальные образования, предприятия, находящиеся в государственной собственности (SOE), организации сферы здравоохранения могут использовать возможности закупки через BBG за небольшую плату. Доставка и оплата продукции идут через взаимодействие непосредственно поставщика и заказчика продукции.

Такая организационная схема управления закупками объясняет миссию BBG. Задачи централизованной закупающей организации в том, чтобы посредством стандартизации продукции и консолидации закупок обеспечить экономию бюджетных расходов на закупки. В 2014 году⁴⁸ BBG осуществило заключение контрактов на сумму 1,2 млрд € при экономии в объеме 17,7% (253 млн €).

Федеральное агентство по закупкам размещает контракты примерно по 270 000 наименованиям товаров, продуктов и услуг. Услуги BBG доступны

не только центральным федеральным органам⁴⁹, для которых использование BBG является обязательным, но и федеральным штатам, муниципалитетам и государственным органам, таким как университеты и медицинские услуги. При этом муниципальные органы могут пользоваться услугами BBG, но также могут осуществлять закупки самостоятельно⁵⁰.

В целях повышения эффективности государственных закупок и сокращения государственных расходов, BBG интегрировало спрос органов власти, пользующихся его услугами, и перевело закупки в формат типовых рамочных соглашений. Типовые рамочные соглашения BBG используют все представители государственного сектора. Федеральное агентство занялось и стандартизацией закупок, размещая заказы на типовые товары и услуги⁵¹.

Область электронных закупок — это ядро ресурсов BBG.

Можно выделить три направления деятельности Агентства:

- Закупки. Органы государственного управления могут закупать примерно 960 тысяч позиций, включая 12 групп товаров (например, ИТ, офисное оборудование, клининг);
- Консультирование. Проекты по конкретным заказам («РiвА») — консультации в области госзакупок, организация закупок специальных групп продуктов;
- Решения в области электронных закупок. Обеспечение комплексных и интегрированных решений, охватывающих все закупочные процессы (шлюз «Электронный магазин», «Электронные маршруты», «Электронный счет-фактура»).

Электронный магазин «e-Shop» является центральным интерактивным информационно-закупочным порталом BBG, позволяющим размещать электронные заказы на более чем миллион номен-

клатурных позиций. Данный портал выступает в качестве единого окна по всем вопросам закупок.

Электронный магазин имеет несколько подразделов:

- платформа данных о контрактах;
- каталог для поставщиков;
- так называемые «электронные маршруты»;
- портал электронных инвойсов;
- электронный архив.

Электронные маршруты e-Reisen⁵² — это инструмент прямого электронного бронирования широкого спектра услуг, связанных с поездками и командировками, иными мероприятиями органов власти и других пользователей системы. Система предоставляет бронирование билетов, гостиниц, автомобилей и иные сервисы с учетом индивидуальных предпочтений. Формируются карты с маршрутами и иные справочные ресурсы.

Австрия развивает свою политику и в отношении стратегических закупок. Фактически, Австрия является лидером в зеленых государственных закупках, имеет относительно высокий уровень участия МСП в публичных закупках⁵³. Соблюдение социальных стандартов и правил рынка труда в государственных закупках является обязательным в Австрии. Кроме того, правительство стремится к инновациям в сфере закупок и ввело конкретные критерии инноваций в законодательстве о государственных закупках.

Еще в 2010 году Австрия запустила план действий по закреплению «устойчивых закупок»⁵⁴ как ключевой практики. В плане действий определены основные экономические, экологические и социальные критерии для 16 групп продуктов, а так же создание мероприятий для координации и стимулирования использования этих критериев государственными администрациями.

Кроме того, Австрия приступила к реализации проекта — SO: FAIR⁵⁵.

Цель инициативы SO: FAIR заключается в том, чтобы поставщики поставляли только те продукты из стран с низкой заработной платой, которые были созданы при соблюдении стандартов охраны здоровья и безопасности, адекватное вознаграждение, детский труд и т. д. ■

⁴⁶ Государственные компании, региональные правительства, муниципалитеты, университеты, организации здравоохранения.

⁴⁷ <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/>

⁴⁸ Последние официально опубликованные данные на сайте организации <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/> – дата обращения к ресурсу 24 февраля 2018 года.

⁴⁹ Закупки товаров и услуг невоенного характера (за исключением строительства).

⁵⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/at.pdf

⁵¹ Например, такие услуги как клининг, кейтеринг, закупка канцелярских принадлежностей и т. п.

⁵² <https://www.bbg.gv.at/de/forum/bbg-forum-kunden/zusatzinformationen/e-reisen-cytric-062018/>

⁵³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/at.pdf

⁵⁴ Бетиол, Luciana Stocco; Уэхара, Тьяго Гектор Канаширо; Лалое, Флоренс Карине; Аппуглизе, Габриэла Алем; Адеодато, Серхио; Рамос, Лигия; Нето, Марио Престес Монцони (2015-12-15). Устойчивые закупки: способность общественного и частного потребления для всеобъемлющей «зеленой» экономики. «Закупки считаются устойчивыми, когда организации расширяют эту структуру, удовлетворяя их потребности в товарах, услугах, работах и коммунальных услугах таким образом, чтобы обеспечить соотношение цены и качества и способствовать положительным результатам не только для самой организации, но и для экономики, и общества».

⁵⁵ <http://www.sofair.at/>