

Всемирный банк: сравнительная оценка нововведений российского законодательства о закупках и системы регулирования закупок в других странах с развитой экономикой

Докладчик: господин Кевин Кейси, ведущий специалист по закупкам
по региону Европы и Центральной Азии Всемирного Банка,
26-го Марта 2007г.

Госзаказ-2007





ВСЕМИРНЫЙ БАНК В РОССИИ

- Основой сотрудничества между Всемирным банком и Российской Федерацией на ближайшие три года является Стратегия партнерства, утвержденная в ноябре 2006 г.
- Миссия Всемирного банка в России заключается в том, чтобы оказывать содействие в достижении устойчивых высоких темпов роста, повышении качества управления и эффективности работы госсектора, совершенствовании предоставления социальных услуг, а также повышении роли России в мире. С этой целью Всемирный банк оказывает финансовую поддержку, проводит аналитические работы и предоставляет консультационные услуги.

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

- В рамках своей аналитической работы в России Всемирный банк подготовил Отчет о состоянии закупок в Российской Федерации, который был выпущен в декабре 2006 г.
- В этом Отчете рассматриваются все характеристики российской системы закупок, включая правовую базу, практику осуществления закупок, институты и механизмы борьбы с коррупцией
- Настоящая презентация опирается на основные выводы последнего Отчета, а также на результаты сравнения российской системы закупок с прогрессивными системами закупок в других странах.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СПРАВОЧНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ В ОБЛАСТИ ЗАКУПОК

Два вида источников

- **Региональные или многосторонние соглашения о закупках**
 - Соглашение о государственных закупках ВТО
 - Директивы ЕС
 - Двусторонние торговые соглашения (ЕС-Мексика)
- **Международные справочные тексты или многосторонние соглашения**
 - Типовой закон ЮНСИТРАЛ
 - Правила закупок многосторонних банков
 - ОЭСР
 - Рабочая группа ВТО по обеспечению прозрачности



СЕГОДНЯШНЯЯ ПРЕЗЕНТАЦИЯ

- Мы отметим только несколько ключевых моментов, которые подчеркиваются в Отчете о состоянии закупок в Российской Федерации
- В целях сравнения мы берем за основу общепринятые принципы добросовестной организации закупок. Мы понимаем, что это только рекомендации и что в каждой стране, включая Российскую Федерацию, есть свои реалии и что все страны находятся на разных этапах развития системы закупок

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ МОМЕНТЫ В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

- Регулирование размещения госзаказа на всех уровнях.
- Единый закон вместо многочисленных нормативных актов, касающихся размещения госзаказа.
- Снятие ограничений на допуск продуктов иностранного происхождения и иностранных поставщиков.
- Реклама и исчерпывающая информация обо всех закупочных процедурах даются в электронной форме.
- Заложены основы для последующего внедрения электронной системы закупок.
- Создан механизм контроля за соблюдением правил размещения госзаказа.
- Создан административный механизм рассмотрения жалоб.

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК

В СВОЕЙ ПРЕЗЕНТАЦИИ МЫ РАССМОТРИМ
СЛЕДУЮЩИЕ МОМЕНТЫ:

- Жесткое закрепление процедур в законодательстве.
- Отсутствие квалификационных критериев.
- Традиционные обратные аукционы как один из наиболее предпочтительных методов отбора.
- Отсутствие положений о размещении заказов на оказание консультационных услуг .
- Цена контракта определяется не рынком, а «начальной ценой» или потолком.



ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 94

- Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (Закон № 94-ФЗ) является законом прямого действия, который претендует на самое скрупулезное регулирование всех и каждого случая размещения заказов.
- Он практически не оставляет места для нормативных актов, а любая поправка к этому закону должна утверждаться Государственной Думой. В то же время темпы формирования современной системы государственных закупок и разнообразие условий в субъектах федерации требуют весьма оперативного принятия мер.

ПРОГРЕССИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАКУПКАХ ОБЕСПЕЧИВАЕТ ОПРЕДЕЛЕННУЮ ГИБКОСТЬ

- Основой прогрессивных систем закупок является не стремление к исключению всех рисков, а управление рисками:
- Европейский союз издает Директивы о закупках, которые члены ЕС должны учитывать в своем национальном законодательстве о закупках.
- Соединенные Штаты Америки выпускают Положения о федеральных закупках, которые адаптируются и соблюдаются федеральными ведомствами. В каждом штате есть свои положения о закупках, которые не должны противоречить ПФЗ.
- Всемирный банк выпускает Руководство по закупкам и Руководство по отбору и найму консультантов, которые следует соблюдать в рамках финансируемых Банком проектов. Насколько это возможно, руководства адаптируются к условиям стран-членов Банка через конкурсную документацию.



КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ

- Главным недостатком Закона № 94-ФЗ является запрет на использование квалификационных критериев.
- Законопроект № 352604-4 о внесении поправок в Закон № 94-ФЗ, который сейчас рассматривается в Государственной Думе, только усиливает этот запрет.
- Нам известно, что в прошлом имели место случаи злоупотребления квалификационными критериями. Однако было бы неоправданно отказываться по этой причине от одного из главных принципов не только закупок, но и формирования здорового и сильного делового сообщества.
- Внедрение новых механизмов контроля исключает возможность повторного возникновения злоупотреблений квалификационными критериями.

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ КРИТЕРИИ ЯВЛЯЮТСЯ ОСНОВОЙ ПРОГРЕССИВНЫХ СИСТЕМ ЗАКУПОК

- Квалификационные критерии опираются на опыт, технические и финансовые возможности участников размещения заказа.
- Квалификационные критерии увязаны с размером и сложностью контракта, поддаются количественной оценке и проверке и строго определены на основании четкой методологии.
- Отсутствие квалификационных критериев создает отрицательные стимулы для развития и привлечения серьезных участников размещения заказа. Это ставит российских предпринимателей в невыгодное положение на международном рынке.
- Для начинающих подрядчиков нужно создавать стимулы в виде соответствующих квалификационных критериев, возможностей участия в объединениях и получения субподряда, льгот малым предприятиям и правильного комплектования заказов.



СПОСОБЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗА

- В Законе № 94-ФЗ нет четкого указания на то, что открытый конкурс является наиболее предпочтительным методом размещения заказа.
- В качестве одного из основных способов продвигается традиционный (обратный) аукцион. Участие в размещении заказа в виде личного присутствия может совмещаться с участием в электронной форме.

ПРОГРЕССИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАКУПКАХ НЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ ТРАДИЦИОННЫХ АУКЦИОНОВ

- Прогрессивное законодательство о закупках однозначно продвигает открытый конкурс в качестве наиболее предпочтительного способа размещения заказа.
- Прогрессивное законодательство о закупках не предусматривает использования традиционного аукциона в качестве способа размещения заказа. Его нет ни в Типовом законе ЮНСИТРАЛ, ни в Директивах ЕС, ни в ПФЗ США, ни в руководствах Всемирного банка.
- Это не относится к аукциону в электронной форме, который часто используется для размещения простых заказов небольшой стоимости.

ОТСУТСТВИЕ ПОЛОЖЕНИЙ О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ НА ОКАЗАНИЕ КОНСУЛЬТАЦИОННЫХ УСЛУГ

- С учетом нынешних тенденций в экономическом развитии страны в государственных закупках будет возрастать доля контрактов на оказание интеллектуальных услуг, требующих особых способов размещения заказа.
- При том, что в Законе № 94-ФЗ есть упоминание о двухэтапном конкурсе (пункт 5 Статьи 20) в случае выполнения сложных работ или услуг, разбивка на этапы не обязательна и не является частью конкурсной процедуры.

В ПРОГРЕССИВНЫХ СИСТЕМАХ ЗАКУПОК ЕСТЬ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ОТБОРА КОНСУЛЬТАНТОВ

- При выполнении консультационных заданий главным фактором является квалификация консультантов (опыт фирмы и, особенно, предлагаемых ведущих сотрудников). Здесь нельзя обойтись без некоторых квалификационных критериев.
- Как показывает опыт, учет качества предлагаемых услуг в сочетании с ценой (Отбор по качеству и стоимости) наилучшим образом отвечает интересам заказчика и консультантов.
- Квалификация консультантов определяет не только эффективность их работы, но и качество предлагаемых ими решений.
- По общему мнению, Всемирный банк имеет самый совершенный набор процедур отбора консультантов.

«НАЧАЛЬНАЯ ЦЕНА» ФАКТИЧЕСКИ ЯВЛЯЕТСЯ МАКСИМАЛЬНОЙ ПРИЕМЛЕМОЙ ЦЕНОЙ

- В условиях рыночной экономики цена определяется соотношением предложения и спроса. Попытки введения административного регулирования в этой области носят контрпродуктивный характер.
- Конкурентная среда и прозрачность обеспечивают наиболее полное удовлетворение интересов государства, стремящегося получить наивысшее качество по доступной цене, и делового сообщества, стремящегося получить наивысшую цену за приемлемое качество.
- В России государственные закупки, расчетный объем которых на 2007 г. составляет три триллиона рублей, оказывают серьезное влияние на характер всей экономики страны, и они должны опираться не на административные, а на экономические категории.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: СУЩЕСТВУЕТ ПЯТЬ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПА ИЛИ РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОК

- **Недискриминационный подход к участникам**
- **Прозрачность процедур закупок**
- **Экономичность размещения государственных заказов**
- **Эффективность процедур закупок**
- **Подконтрольность частного и государственного секторов**

ЧТО ДУМАЕТ БАНК О НАПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

- В целом, развитие российской системы государственных закупок можно оценить как позитивное. В настоящее время проводится огромная и интенсивная работа. Высокой оценки заслуживает тот факт, что Россия уделяет большое внимание вопросам методологии и контроля в системе государственных закупок. Нам представляется, что значение нашего вклада заключается в том, что мы привлекаем внимание к передовой практике, которая при надлежащей адаптации к российским условиям может способствовать совершенствованию этого процесса.