

Фомина Татьяна Алексеевна,
Зам. директора Центра «Социальная Механика», Самара, Россия.
Басс Терри, доктор,
Директор Центра международных исследований, Вашингтон, США

ПОЛИТИКА РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК В РОССИИ И США: КАКОВЫ РАЗЛИЧИЯ?

Введение

Организация торгов и осуществления закупок - одна из основных функций органов исполнительной власти, особенно в условиях дефицита бюджета. В России и Америке история формирования системы закупок очень сильно различается. Так, в Америке она насчитывает более двух сотен лет и целую серию реформ.

Что касается России, то здесь, как и во всем мире, до революции 1917 г. система госзакупок развивалась эволюционно. Первое упоминание об открытых конкурсах на заключение госконтрактов в России можно найти еще в петровские времена в XVII веке. Система закупок развивалась до тех пор, пока в 30-е годы не была отменена политика НЭПа. Централизованная экономика того периода не нуждалась в таких механизмах конкуренции, как тендеры.

Возврат к рыночной экономике в конце XX века потребовал нового подхода, отличающегося от советских методов распределения. Российская система госзакупок вновь начала создаваться после выхода Указа Президента «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» №305 от 18 апреля 1997 г. От государственных заказчиков требовалось следовать установленной политике. Тем не менее, реально система госзакупок начала работать только в начале 1998 г., а законодательно конкурсные процедуры были закреплены лишь в 1999 г. Федеральным законом №97-ФЗ от 06.05.97. С этого момента закон не раз подвергался серьезной критике.

После введения его в действие почти сразу началась разработка нового закона. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» №94-ФЗ от 21.07.05 начал работать с 1 января 2006 г. Он регулирует весь спектр закупок – от государственных до муниципальных.

Приведем некоторые наиболее важные отличия от предыдущей ситуации, появившиеся с новым законом:

1. Он регулирует процедуры закупок на всех уровнях: от государственного до муниципального. Действие закона распространяется только на контракты, стоимость которых не превышает установленный Центробанком РФ предельный размер расчетов наличными деньгами между юридическими лицами в рамках одной сделки.

2. Он разделяет способы размещения заказа путем проведения торгов и без их проведения, а также описывает типы возможных процедур: конкурс, запрос котировок, аукцион, электронный аукцион.

3. Процедуры размещения заказа достаточно детализированы, включая порядок формирования конкурсной и иной документации, конкурсных или аукционных комиссий, процедуру оценки заявок и пр. условия использования той или иной процедуры.

4. Новый закон требует, чтобы информация о размещении заказов была открытой для общественности, чтобы выполнялись требования по тому, где, когда и какие сведения должны быть размещены государственными и муниципальными заказчиками.

Это только краткий список из изменений, которые произошли в российской регулятивной политике. Достаточно ли этого для повышения эффективности работы с бюджетом? Что полезного можно почерпнуть из опыта реформирования системы госзакупок, например, в США?

Цель данной статьи – пояснить особенности реформирования системы госзакупок

в России и США и предложить некоторые рекомендации, основанные на международном опыте.

Содержание политики госзакупок

Размещение заказов для государственных и муниципальных нужд – это достаточно сложная система, которая не покрывается только системой нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу. В области оценки системы закупок основные подходы включают, но не ограничиваются методологией Мирбанка [*Country Procurement Assessment Review*¹; *Procurement Post Review*; *Public Expenditure and Financial Management Review*; *Country Portfolio Performance Review*]; Организации Экономического сотрудничества и развития-Sigma [*Public Procurement Review Procedures*²] и Азиатского Банка Развития, Африканского банка развития. Мы попытались проанализировать некоторые элементы российской системы размещения государственных и муниципальных заказов, используя методологию оценки национальной системы закупок, разработанную Рабочей группой Мирбанка и Организации экономического сотрудничества и развития (OECD)³.

Данная методология включает два типа индикаторов: базисные и качества исполнения. Остановимся на первой группе, которая позволяет сделать своего рода «мгновенный снимок» для сравнения действующей системы закупок и международных стандартов в этой сфере. Индикаторы объединены по четырем основаниям: 1) существующие законодательные рамки, регулирующие закупки в стране, 2) институциональные условия, 3) действенность системы и уровень конкуренции на национальном рынке, 4) честность системы закупок. Детализация данных индикаторов представлена в таблице 1.

Таблица 1. Базисные индикаторы

	Индикаторы	Показатели
1. Законодательная и регулятивная политика	1. Нормативно-правовые рамки системы госзакупок соответствуют общепринятым стандартам и соотносятся с предоставляемыми гарантиями	1(a). Область действия и степень урегулированности нормативно-правовыми актами
		1(b). Методы размещения заказов
		1(c). Правила размещения информации и временные ограничения
		1(d). Правила участия
		1(e). Тендерная документация и технические требования
		1(f). Оценка заявок и критерии выбора победителей
		1(g). Подача документов и открытие тендера
		1(h). Порядок рассмотрения жалоб
	2. Наличие нормативных документов по внедрению закупок	2(a). Нормативно-правовые акты, которые регулируют процессы и процедуры, не включенные в законодательство более высокого уровня
		2(b). Наличие модельного пакета тендерной документации по размещению заказов для государственных нужд
		2(c). Процедуры предварительной квалификации
		2(d). Процедуры для заключения контрактов на оказание услуг или другие требования, в которых способность выполнить работу является ключевым критерием

¹ www.worldbank.org/html/opr/procure/CPAR.htm

² SIGMA, OECD-EU, *Public Procurement Review Procedures*, #30, December 2000, Paris. www.oecd.org/puma/sigmaweb

³ The description of the methodology was kindly given by Mr. Peter Pease, Public Procurement Advisor.

		2(e). Руководство для участников размещения заказа
		2(f). Типовые условия контрактов по размещению муниципальных заказов не противоречат национальным требованиям и, где это возможно, международным
II. Институциональные условия и возможности менеджмента	3. Система размещения заказов хорошо интегрирована в систему общественного управления	3(a). Планирование закупок и сопутствующие расходы как часть бюджетного процесса и перспективного бюджетного планирования
		3(b). Бюджетное законодательство и финансовые процедуры поддерживают периодические размещения заказа, исполнение контрактов и выплаты
		3 (c). Размещение заказа не происходит без соответствующего одобрения бюджета
		3(d). Периодические отчеты по исполнению готовятся для согласования исполнения бюджета по размещению государственных и муниципальных заказов с программой исполнения бюджета
	4. Национальная нормативно-правовая система функциональна	4(a). Статус органа, регулирующего размещение заказов, установлен в рамках существующей нормативно-правовой системы
		4(b). У данной структуры установлена сфера ответственности и перечень обязанностей
		4 (c). Организация, финансирование, работа с персоналом и уровень полномочий и независимости (формальной власти) по исполнению установленных обязанностей достаточен и соответствует уровню ответственности
		4(d). Обязанности этого органа четко определены, не предполагают конфликта интересов и прямого участия в исполнении функций, связанных с дальнейшими операциями по исполнению государственного или муниципального заказа
	5. Наличие институциональных возможностей развития	5(a). В стране имеется система сбора и распространения информации о размещении заказа, включая приглашение на конкурсы, техническое задание, протоколы о выборе победителей
		5(b). В стране имеются система и процедуры сбора и мониторинга национальной статистики по размещению государственных и муниципальных заказов
		5 (c). Имеется соответствующая стратегия и возможность проведения тренингов, консультаций и различной помощи в квалификации государственных и муниципальных служащих и представителей коммерческого сектора для того, чтобы обеспечивать единое понимание законов и правил размещения заказов и того, как они должны использоваться и внедряться
		5(d). Стандарты контроля качества широко распространены и используются для оценки качества работы персонала и программ развития персонала
размещению заказов и	6. Эффективность операций и практики размещения	6(a). Уровень компетентности служащих в рамках их обязанностей по организации размещения государственного и муниципального заказа
		6(b). Программы обучения и информирования чиновников и представителей частного сектора соответствуют спросу

заказов	государственного и муниципального заказа	6(c). Существование установленных норм по хранению сведений и документов, имеющих отношение к размещению заказов и управлению контрактами
		6(d). Наличие специальных мер по делегированию ответственности другим, кто способен выполнять эти обязанности
	7. Функциональность рынка товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд	7(a). Наличие эффективного механизма партнерства между органами власти и частным сектором
		7(b). Институты бизнеса хорошо организованы и способны содействовать формированию доступа к этому рынку
		7 (c). Отсутствие серьезных системных барьеров (например, неравного доступа к кредитам, существующей практики заключения контрактов и пр.), препятствующих доступу частного сектора к рынку размещения государственных и муниципальных заказов
	8. Наличие системы администрирования контрактов и положений о разрешении спорных ситуаций	8(a). Процедуры четко определены для исполнения обязанностей по администрированию контрактов, которые включают процедуры одобрения и инспектирования, контроля качества и методы наблюдения и методы внесения поправок в контракт в случае необходимости
		8(b). Наличие в контрактах процедур разрешения споров, которые обеспечивают четкий и эффективный процесс разрешения споров, возникающих во время исполнения контрактов
		8(c). Наличие процедур по введению в действие решений по итогам разрешения споров
	9. Наличие системы эффективного контроля и аудита	9(a). Наличие нормативно-правовых рамок, организации, политики и процедур внутреннего и внешнего контроля и аудита системы размещения заказов для обеспечения функций контроля
		9(b). Соблюдение и введение в действие рекомендаций по результатам проведения контроля, создающее среду для законопослушания
9(c). Внутренний контроль предоставляет периодическую информацию по введению в действие рекомендаций		
9(d). Прописанность внутренних процедур контроля, что позволяет осуществлять аудит исполнения требований по размещению заказов		
9(e). Аудиторы достаточно информированы о требованиях к системе размещения заказов и системе контроля, чтобы проводить аудит соответствия		
10. Продуктивность механизма обжалования	10(a). Решения принимаются на основе доступной информации, и окончательное решение может быть рассмотрено и проконтролировано органом, имеющим по закону функции введения данного решения в действие	
	10(b). Система рассмотрения жалоб эффективно работает с жалобами и имеет средства введения предпринятых мер в действие	
	10 (c). Система работает четко и ясно, решения	
IV. Честность и прозрачность системы размещения		

	сбалансированы и принимаются на основе доступной информации
	10(d). Решения учитывают интересы всех участников процесса и общественности
	10(e). Система такова, что орган рассмотрения жалоб обладает достаточной властью и независим в принятии решений
11. Доступ к информации	11(a). Информация публикуется и распространяется через доступные СМИ и при поддержке информационных технологий, если это необходимо
12. Наличие в стране этических и антикоррупционных мер	12(a). Наличие в правовой политике и политике регулирования размещения заказов, включая тендерную и контрактную документацию, мер предосторожности относительно коррупции, сговора, конфликта интересов, неэтичного поведения и четкого объяснения возможных действий, предпринимаемых в результате обнаружения этих фактов
	12(b). Наличие четкого определения ответственности, обязанностей и санкцией для частных и юридических лиц, уличенных в сговоре или коррупционных действиях, в правовой системе
	12 (c). Очевидность исполнения решений и санкций
	12(d). Наличие специальных мер по предотвращению и определению сговора и коррупции в система размещения заказов
	12(e). Степень поддержки заинтересованных сторон (частного сектора, гражданского общества и конечных благополучателей) в создании честного рынка размещения заказов и этичного поведения
	12(f). Наличие в стране механизма защиты свидетелей по случаям коррупции, сговора или неэтичного поведения
	12(g). Наличие Кодексов этики субъектов, работающих в системе управления общественными финансами, которые ориентированы на лиц, принимающих решения

Политика регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд стала более ясной и четкой, новый федеральный закон №94-ФЗ направлен на снижение необоснованности в принятии решений в рамках конкурсов и других процедур. Только за прошлый год Государственная Дума приняла более 50 поправок к новому закону относительно процедур выбора поставщика, процедур обжалования решения конкурсной комиссии, процедуры подписания контракта и пр., чтобы сделать систему размещения заказов более понятной и прозрачной. Второй пакет поправок к закону вступит в силу с 1 октября 2007 г. Новая политика регулирования относится ко всем случаям размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, в которых используются бюджетные средства – на федеральном, региональном, муниципальном уровне.

В правовом поле четко определены допустимые способы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд и условия, при которых может быть использован тот или иной способ. Кроме того, теперь определены требования к опубликованию результатов выбора поставщика как условие соблюдения интересов общественности и обеспечения прозрачности.

Содержание тендерной и другой документации детализировано в достаточной степени, чтобы предоставить участникам возможность однозначного понимания

существующих к ним требований и особенностей конкурсных процедур.

Модельные документы содержат основные требуемые статьи, которые затем должны быть включены в контракт для того, чтобы дать возможность участникам оценить потенциальные затраты и риски во время исполнения государственного или муниципального контракта. Типовой контракт с поставщиком является частью пакета документации. В нем оговаривается распределение рисков и ответственности между сторонами, а также другие требования, которые налагаются на подписавших контракт субъектов.

В документации зачастую имеется инструктивный материал для потенциальных заявителей. Подготовка такого руководства является функцией государственного органа, ответственного за проведение процедур по размещению заказов. Его главная задача – обеспечить сопровождение процедуры подачи заявки и объяснить ее последовательность. Существующие сейчас инструкции достаточно понятны даже для начинающего.

Качество и полнота законодательства находятся в достаточном соответствии с требованиями объективности и прозрачности процесса оценки. Объективность означает, что в процессе оценки заявителей практически нет места для субъективных интерпретаций тех или иных критериев. В настоящий момент основными критериями оценки являются предлагаемая цена и квалификация участников. Закон запрещает использование других критериев, кроме тех, которые обозначены в конкурсной документации. Тем не менее, в настоящий момент в российской системе размещения заказов критерии оценки недостаточно квантифицированы. Например, относительно консалтинговых услуг или других видов деятельности, где важными являются особенности предлагаемых методов, способов выполнения заказа и другие технические аспекты заявки, фактически до недавнего времени использовался только такой критерий, как квалификация. Но что такое квалификация заявителя – это опыт работы в конкретной узкой области, длительность работы на рынке в этой области деятельности, уровень образования сотрудников? Закон об этом умалчивает и, кроме того, не содержит требований относительно необходимости определять это в нормативно-правовых актах субъектов РФ или муниципалитетов или в тендерной документации. В результате уровень субъективности в принятии решения по выбору поставщика снижается⁴, но само поле для вынесения субъективного решения по-прежнему остается.

Индикаторы, сгруппированные по основанию «Институциональные условия...» призваны показать системы размещения заказов на практике как части целостной системы общественного управления в стране.

Новая политика государственных и муниципальных закупок привела ко множеству изменений в бюджетной системе, что сделало ее более эффективной. Однако некоторые недостатки остались. Выплаты из бюджета, которые должны покрывать расходы по контрактам на закупку товаров, выполнение работ или предоставление услуг делятся на несколько частей. В применяемой практике зачастую (но не всегда) вся сумма делится на две части. Первая часть выплат по государственному или муниципальному контракту составляет около 30% и поступает в начале выполнения работ. А вот вторая часть, составляющая гораздо более значительную сумму в 70%, поступает на счет поставщика после окончания работ по контракту и зачастую со значительными задержками. Такая ситуация неудобна поставщикам и, собственно, является дискриминационной для них.

Департаменты или агентства по размещению государственных или муниципальных заказов не занимаются регулярным мониторингом ценообразования на рынке. Недостаток этой функции приводит к созданию препятствий при планировании максимально возможных расходов бюджета на государственные и муниципальные контракты, оценке адекватности предлагаемых заявителями цен, предупреждения сговора между участниками конкурсных процедур.

Попробуем оценить, насколько в России поддерживается и отслеживается качество всей системы, а также формулируются и внедряются программы по улучшению. Существующая система содержит такие элементы, как ежегодное планирование

⁴ С 1 октября 2007 г. в результате внесения поправок значимость критерия «квалификация участника» ограничена 20%, а в ряде случаев до 45%.

размещения заказов, информирование о размещении заказов, о выборе поставщиков, тесную связь с правилами, инструкциями и постановлениями, которые обеспечивают конкуренцию и прозрачность.

Через два-три года в России начнет функционировать единый интернет-портал, размещающий информацию обо всех государственных и муниципальных заказах. Это будет интегрированная информационная система, предоставляющая бесплатно самую последнюю информацию, легко доступную всем заинтересованным участникам. Субъекты ответственности за ее работу достаточно четко определены новым законом. Региональные же и муниципальные сайты будут отменены.

На сегодня есть пробелы в стандартах процесса по размещению заказов для государственных и муниципальных нужд. Они включают, например, временные рамки для ответов на вопросы заявителей или длительность подготовки конкурсной документации и пр. Но они недостаточны для того, чтобы:

- обеспечить гарантии качества исполняемых процедур и получаемых результатов;
- проводить оценку качества персонала, основанную на оценке результата и трудового поведения;
- гарантировать регулярное проведение аудита соответствия стандартам качества.

Индикаторы, сгруппированные по основанию «Операции по размещению заказов и практики рынка», призваны оценить состояние рынка (товаров, услуг и рабочей силы) как средства обеспечения качества и эффективности работы системы госзакупок.

Недостаток квалифицированного персонала – одна из главных проблем для многих региональных и особенно муниципальных органов власти. В результате сотрудники департаментов и агентств по размещению заказов имеют слабое представление о спецификации товаров или деталях требуемых работ и не могут предоставить адекватную консультацию. Многие региональные органы власти хотели бы направить своих сотрудников на повышение квалификации в Институт госзакупок РАГС. Но число желающих и возможности федеральных структур по переподготовке государственных и муниципальных служащих пока не соответствуют друг другу. У региональных же университетов недостаточно преподавательского состава, специализирующегося в области государственных и муниципальных закупок.

Попробуем оценить реакцию рынка на требования системы размещения заказов (экономический климат, бизнес-среда, наличие сильных финансовых институтов, привлекательность государства и муниципалитета как потенциального клиента, структура спроса на товары и услуги и пр.).

Соответственно, рассматривается необходимость диалога между властью и бизнесом, голос бизнеса должен быть услышан, поскольку непродуманные действия власти могут подорвать эффективность частного сектора, основанную на конкуренции.

До настоящего времени в некоторых регионах проводились относительно успешные программы по развитию бизнеса, включая малый и средний.

Региональные органы власти все чаще организуют в последние годы специальные форумы, конференции, выставки, одной из целей которых является обсуждение политики регулирования в регионах. В новостях стала появляться информация о специальных выставках, посвященных госзаказу, призванных продемонстрировать результаты исполнения контрактов частным сектором, обеспечить прямой непосредственный доступ к представителям власти, ответственным за разработку политики размещения заказов.

К настоящему времени можно наблюдать относительно развитый сектор бизнеса, однако за крупные государственные контракты по-прежнему соревнуется ограниченное число компаний.

Индикаторы группы «Честность и прозрачность системы размещения заказов» показывают, насколько заинтересованные стороны могут являться частью системы контроля процедур размещения заказов и насколько высок потенциал коррупции в этой сфере.

Доступ общественности к информации является существенным для обеспечения прозрачности и создает основу для общественного контроля. В России к информации о размещении заказов (объявлении конкурсов, процедурах оценки, выбранных поставщиках) можно получить достаточно легкий доступ через печатные СМИ с большими тиражами или через интернет. Однако мы должны принять во внимание, что доступ в

интернет в ряде малых городов и сельских поселений достаточно ограничен или отсутствует вовсе. Таким образом, является ли информация, доступная через интернет, действительно доступной информацией в России – вопрос пока нерешенный.

В целом реформу системы размещения заказов называют антикоррупционной реформой. Однако пока главная ее идеология заключается в как можно более детальном законодательном обеспечении процедур размещения заказов, другие же институциональные аспекты становятся объектом «остаточного» внимания.

Так, принятый закон сам по себе не станет реально действующим. Как известно, сфера распределения государственных и муниципальных заказов – одна из наиболее коррумпированных, однако случаи публичного рассмотрения дел о коррупции единичны. Одна из причин – неучастие в конкурсных процедурах многих потенциальных поставщиков в силу отсутствия знаний об их особенностях, неверия в возможность честно получить контракт и пр.

Одним из барьеров для создания более эффективной системы закупок является отсутствие развитой системы информирования органов власти о случаях мошенничества, коррупции, неэтичного поведения с обеспечением конфиденциальности для заявителя.

Рассмотрим, в чем состоит политика США в сфере размещения заказов. Последняя значительная реформа в этой области произошла здесь в середине 90-х гг. прошлого века. Американские агентства разрабатывали более современную систему, в которой особое значение придавалось следованию детально разработанным правилам и процедурам, используемым в современной бизнес-практике и ставящим интерес потребителя во главу угла. Были предложены некоторые инновационные способы осуществления закупок.

Одной из главных целей Федерального Акта по выбору оптимальной организации поставок от 1994 г. было создание единой системы закупок, при которой гражданские и военные агентства приводятся к одинаковому статусу. В целом это означало расширение действия правил, ранее применимых только к закупкам, касающимся безопасности, на гражданские агентства. Гражданские агентства, например, получили новые требования относительно раскрытия критериев оценки в ходатайствах, рекомендациях заказчиков. Принципы установления цены контрактов гарантировали, что такие виды деятельности, как лоббирование, реклама и развлечение не будут оплачены из средств налогоплательщиков.

Защита свидетелей, подобная той, которая была разработана для сотрудников компаний-поставщиков военных ведомств, теперь действует для работников компаний, работающих по гражданским государственным контрактам. В дополнение к этому и от гражданских, и от военных агентств требуется сконцентрироваться на концепции управления на основе качества при организации большинства закупок. Кроме того, они должны устанавливать цели по цене, качеству и времени и предпринимать меры по коррекции своей работы, если не достигли 90% этих целей. В ежегодных отчетах должна быть представлена как можно более подробная информация о достижении этих целей. Вся продвигаемая программа соответствует концепции управления, ориентированного на результат.

Закон требует, чтобы исполнительные подразделения разрабатывали систему стимулов, включая вознаграждения различного рода. Они предназначены для тех сотрудников, кто демонстрирует исключительное качество в работе по размещению заказов. В целом разрабатывается ориентированная на результат программа деятельности.

Новый закон касается также системы коммуникаций «агентство - участник размещения заказа». Прежний закон⁵ ограничивал неформальные коммуникации между представителями агентств и участниками во время проведения процедур по размещению заказа и предлагал, чтобы все коммуникации велись в письменном виде. Такие ограничения создавали проблемы для сложных, системных контрактов, в которых, не так как в простых закупках, могло быть множество подходов.

Поставщики же полагают, что им могли бы позволить более детально обсуждать с представителями власти те решения, которые они предлагают агентствам. Это бы

⁵ Procurement Policy Act Amendment of 1988.

предотвратило недопонимание, которое чаще всего приводит к опротестованию результатов торгов.

Новые, менее ограничительные правила коммуникации могут привлечь новые компании в качестве потенциальных поставщиков. Это могло бы снизить цены и дать власти больше вариантов выбора, среди которых можно найти наиболее подходящий. Новое руководство по улучшению коммуникаций между правительством и бизнесом для Администрации общих служб США (General Services Administration) предлагает инновационные способы обмена информацией с участниками размещения заказов, которые не нарушают закон.

Законодательство – это только один кусочек мозаики. Несомненно, для преодоления страха инноваций ключом может стать образование. Национальная ассоциация специалистов по управлению контрактами (National Contract Management Association), куда входят более 20 тыс. государственных и муниципальных служащих, занимающихся контрактами, и представителей бизнеса, разработали совместно с Департаментом федеральной политики по размещению заказов (OFPP⁶) ежемесячные семинары для специалистов, непосредственно задействованных в организации процедур закупок. Эти специалисты вовлечены также в разработку специальных планов по улучшению системы и рассмотрению проектов нормативно-правовых актов.

Идеологи реформы прикладывают все усилия к тому, чтобы политика США в данной области была основана на концепции прозрачности.

Но несмотря на достаточно длительную историю развития системы госзакупок в США, некоторые эксперты⁷ не являются сторонниками такого взгляда, что в США работает модельная система размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. Они полагают, что многие ее элементы постепенно уходят в тень. Каждый год общественность все меньше и меньше понимает, куда расходуются федеральные деньги.

Возросшее использование правительственных электронных карт оплаты закупок и злоупотребления в этой сфере – только один из примеров. Увеличение гибкости в процедурах привело к дефициту информации о госзакупках. Используемые инструменты размещения заказов разработаны, чтобы прекратить волокиту и повысить эффективность, но во многих случаях они ограничивают возможности поделиться опытом и соперничать за бизнес.

Распределение контрактов на реконструкцию Агентства США по международному развитию стало уже учебный пример. В начале 2003 г. АМД, не привлекая общественного внимания, пригласило несколько высококвалифицированных поставщиков на конкурс за 8 многомиллионных контрактов на стивидорные работы, логистику, восстановление и строительство школ, больниц, общественных зданий. Организации–«сторожевые собаки», иностранные поставщики, СМИ мгновенно распространили всевозможные «тайные» теории о заинтересованности ряда выборных лиц, нефтяных концернов и пр.

Критики утверждают, что очень большая прозрачность ограничивает возможности достижения эффективности и лучшего качества. Да, заказчикам необходима гибкость, чтобы тратить деньги налогоплательщиков разумно. Однако на них также лежит святая обязанность демонстрировать обществу, насколько разумно они используют эту гибкость. Без информации общество теряет доверие.

Заключение

Международное сотрудничество в области формулирования принципов размещения заказов, разработки эффективных инструментов и описания лучших практик в этой области может стать основой для определения тех направлений реформы политики госзакупок, которые необходимы не только в России, но в том числе и в США.

Общие усилия в этом направлении помогут проводить новые исследования и обмениваться информацией о внедрении новой политики и ее результатах.

Потенциальные преимущества от проведения постоянных обзоров используемых практик многочисленны, включая анализ возможностей построения лучшей системы управления общественными финансами, более ответственной политики и процессов,

⁶ Office of Federal Procurement Policy.

⁷ Steven L. Schooner, Government Executive, June 10, 2003.

поддерживающих миссию правительства.

Российская и американская реформы системы закупок – это два разных пути. Однако федеральные правительства в обеих странах поощряют открытость и коммуникации с поставщиками, а также внедрение концепции прозрачной системы закупок.

Рекомендации

Заключение контрактов на поставку товаров, выполнение работ для государственных и муниципальных нужд – это одна из существенных функций исполнительных органов власти. Есть масса методов и способов организации этого процесса, которые по-разному используются в разных странах. Тем не менее, рекомендуемые меры включают следующие положения:

- агентство по размещению заказов должно обеспечивать открытый и прозрачный процесс, который сохраняет доверие к нему и со стороны участников размещения заказа, и со стороны общества;

- агентство должно проводить переговоры с участниками размещения заказа таким образом, чтобы выявить лучшую цену на предлагаемые товары или услуги;

- все агентства должны иметь разработанные процедуры для управления процессом разрешения спорных вопросов.

Всеобъемлющий контроль использует такие же техники мониторинга качества товаров или услуг, как и при измерении качества. Профессиональные отношения между агентствами и участниками размещения заказа служат дополнением функции контроля, если строятся на основе доступа к информации и эффективной коммуникации. Планирование коммуникаций и развитие персональных коммуникативных навыков могут повлиять на результат работы. Рекомендуемые здесь меры включают следующее:

- официальные лица должны устанавливать стандарты и описывать лучшие практики в области размещения заказов, с которыми может сравнивать свою работу участник размещения заказа;

- служащие должны выбирать такие методы для мониторинга, которые могут отследить качество работы поставщика.

Использование электронной системы закупок - относительно новое веяние. Однако использование электронных средств коммуникации с поставщиками может дать массу преимуществ в работе.

Хорошее управление страной базируется на прозрачности. Незначительная, если не эфемерная, экономия средств недостаточна для того, чтобы обосновать отступление от этого фундаментального принципа. Система размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, где недооценивается общественное доверие, это не товар на распродаже.