

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНТНЫХ СПОСОБОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ) ДЛЯ ОБОРОННЫХ НУЖД

Д. Б. Денисов

Институт кибернетики МИРЭА

Поступила в редакцию 7 августа 2018 г.

Аннотация: в статье рассмотрены контрактные системы развитых стран мира с позиции применения способов определения поставщиков. Автором проведен сравнительный анализ используемых способов размещения заказа в России и других странах мирового сообщества для закупки оборонной продукции.

Ключевые слова: контрактная система, размещение заказов, определение поставщиков, государственные закупки, способы определения поставщиков, государственные нужды, оборонные нужды, международный опыт закупок.

Abstract: the article considers the contract system of the developed world from the position of application of methods of determination of suppliers. The author conducted a comparative analysis of the used methods of placing orders in Russia and other countries of the world community for the procurement of defense products.

Key words: the contract system, placing orders, identification of suppliers, public procurement, methods of determination of suppliers, state needs, defence needs, international experience procurement.

Закупки продукции для оборонных нужд в России в большинстве случаев осуществляются с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей, далее – поставщиков), предусмотренных законодательством о контрактной системе [1]. В основе применения указанных способов лежит принцип конкуренции.

Мировой опыт осуществления закупок показывает, что конкуренция выступает действенным механизмом обеспечения экономической эффективности развития народного хозяйства, а ее уровень является основным фактором, определяющим эффективность закупочной деятельности [2].

Применяя конкурентные способы определения поставщиков, заказчик стремится осуществить наиболее рациональный выбор выгодных предложений как с точки зрения цены, так и других технических и коммерческих условий. Использование указанных инструментов при объемных закупках позволяет достичь нескольких решений – снизить стоимость необходимой заказчику продукции, обеспечить более высокий уровень прозрачности и подконтрольности процесса купли-продажи и в конечном итоге противостоять коррупции [3].

Применение конкурентных способов определения поставщиков для оборонных закупок в каждой стране мира имеет свою специфику. Это обусловлено внешней политикой государства, объемами военных бюджетов, степенью развития контрактной системы, формой централизации закупочных органов и т. д.

В России использование указанных способов также имеет свои особенности и недостатки:

– значительное количество оборонных закупок осуществляется посредством применения электронного аукциона (в 2016 г. – 91,8 млрд руб. – 59,9 % от общего объема открытых процедур закупок [4]);

– общий порядок применения способов определения поставщиков для гражданской и оборонной продукции;

– законодательство о закупках учитывает международное законодательство о государственных закупках [5] – Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) [6], который не рекомендуется применять при осуществлении закупок для национальной обороны и национальной безопасности.

С целью дальнейшего совершенствования применения способов определения поставщиков, ис-

пользуемых в оборонных закупках в России, устранения имеющихся недостатков необходимо изучение передового опыта их применения в наиболее развитых странах мирового сообщества.

Определение поставщиков в большинстве стран мира осуществляется с использованием общепринятых способов: конкурсные процедуры (открытые, закрытые, двухэтапные, селективные), закупки с применением переговоров, закупки в торговой сети (метод запроса котировок), закупки у единственного источника.

Наибольшее распространение получили конкурсные процедуры, позволяющие обеспечить одинаковые условия доступа к закупкам, соблюдение принципов открытости и прозрачности и единых критериев выбора поставщиков. Применение других способов возможно, как правило, при использовании соответствующих обоснований.

Самым передовым опытом осуществления закупок и значительным объемом средств, расходуемым в результате их осуществления, обладают США. В структуре расходов федерального правительства закупки составляют порядка 500 млрд долл. США (около 16 % от общих расходов) [7], а расходы на закупки оборонного ведомства составляют около 20,5 млрд долл. США [8].

В США с 1948 г. функционирует федеральная контрактная система, представляющая собой единую базу данных обо всех закупках, проводимых 65 федеральными ведомствами, целью которой является выполнение государственных программ, в том числе в области оборонного заказа [9].

Закупки, осуществляемые федеральными закупочными агентствами, регулируются «Правилами закупок для федеральных нужд» (англ. Federal Acquisition Regulations), определяющими принципы осуществления закупок, их правила и процедуры.

Способами определения поставщиков, применяемыми в указанной стране, являются:

- открытые торги;
- двухэтапные торги;
- прямые переговоры;
- упрощенные способы закупок [10] (до 100 тыс. долл. США, в сумме не более 5 млн долл. США в год) [11].

Основным способом определения поставщиков в США являются прямые переговоры.

Указанный способ основан на всестороннем рассмотрении и обсуждении предложений участников закупки, подающих заявки на основании приглашений на торги.

Контрактные офицеры заказчиков оценивают предложения претендентов и организуют двухстороннее обсуждение для формирования условий выполнения заказа, которые включают цену контракта, норму прибыли, качественные и количественные показатели продукции, сроки и условия поставок.

Участники могут пересмотреть свои предложения в ходе переговоров. Процедура определения победителя состоит из четырех этапов, в которых поочередно оцениваются цена, технические условия и сроки выполнения. В дальнейшем подготавливается список претендентов, и с лучшим проводятся переговоры по совершенствованию условий исполнения государственного контракта, которые не превосходят предложения остальных участников. В случае отсутствия согласия переговоры продолжаются со следующим по списку участником.

В результате переговоров побеждает участник, условия выполнения контракта которого превосходят остальных претендентов по всем показателям.

Открытые торги основаны на оценке только стоимостных критериев (цена продукции или предстоящие затраты). Заказчик направляет приглашения участникам с перечнем необходимых документов для формирования предложений. Предложения участников направляются в запечатанном виде, и их вскрытие осуществляется одновременно и с оглашением стоимостных критериев.

Предложения сопоставляются с приглашениями, а из прошедших проверку выбирается лучшее предложение.

Двухэтапные торги являются разновидностью открытых и используются в случаях отсутствия у заказчика конкретных характеристик продукции. Критерии оценки должны быть сформированы до осуществления закупки. Первый этап предусматривает только оценку технических и качественных характеристик, производственных и технологических процессов, методов и применяемого оборудования для испытания продукции.

Второй этап предполагает оценку стоимости контракта тех участников, чьи характеристики удовлетворяли заказчика на первом этапе.

- Упрощенными способами в США являются:
- размещение заказов на закупку;
 - запрос котировок;
 - использование закупочных корпоративных пластиковых карт при закупках особо малого объема – до 2500 долл. США;
 - применение рамочных соглашений для большого ассортимента продукции при постоянных закупках.

В США при проведении государственных закупок широко используется практика электронных торгов в целях снижения финансовых и временных затрат. Электронные аукционы в США применяются для закупки несложных товаров, работ и услуг с возможностью формализовать критерии качества.

Государственные закупки в США осуществляются по двум направлениям: текущее снабжение и закупки, характерные для профиля работы конкретного ведомства.

Закупки для оборонных нужд в США регулируются специальным документом – дополнением к своду правил государственных закупок для нужд национальной обороны (англ. Defense Federal Acquisition Regulation – Supplement, далее – DFARS) [12]. Эти дополнения применяются только в сочетании с общими правилами закупок и используются для закупок продукции исключительно военного назначения.

В указанных случаях, как правило, используются конкурентные способы определения поставщиков.

Закупая продукцию, имеющую указанную специфику, заказчиком допускаются только постоянные федеральные подрядчики, которые ранее исполняли контракты по военно-техническим, производственным или хозяйственным программам. Для участия в закупке осуществляется их предварительное уведомление о характеристиках закупаемых объектов, их стоимости, условиях исполнения контракта и других существенных условиях. Министерство обороны производит указанные закупки самостоятельно.

Использование различных способов определения поставщиков для оборонных нужд имеет свою специфику, которая регламентируется в DFARS.

Так, например, осуществление упрощенных способов закупок для оборонных нужд с использованием корпоративных пластиковых карт допускается на сумму не более 25 000 долл. США. Кроме того, закупка может осуществляться, если приобретается продукция за пределами США, не для коммерческих нужд, не требуется доступ к секретной информации [13].

Закупки у единственного поставщика допускаются только в случаях, когда только один исполнитель и никакие другие товары или услуги не удовлетворяют требованиям заказчика [14].

Можно выделить следующие сильные характеристики системы государственных закупок США:

- особые правила приобретения продукции для оборонных нужд;
- строгое регламентирование процедур, межведомственное взаимодействие и подконтроль-

ность органов, способствующие противодействию коррупции;

- система детального планирования государственных закупок;
- конкурсные процедуры проводятся по единой методологии, наличие библиотеки типовых контрактов и банка данных единых спецификаций закупаемой продукции;
- многообразие механизмов контроля исполнения контрактов, наличие процедур приемки и оценки результатов, анализ эффективности обеспечения государственных нужд;
- использование информационных ресурсов управления контрактной системы позволяет обеспечить открытость и гласность всех контрактных процессов и их результатов [15].

В Европейском союзе (далее – ЕС) основу государственных закупок составляют конкурсные процедуры. Помимо открытых и закрытых одно- и двухэтапных конкурсов, запроса котировок, используются конкурентные переговоры и запрос предложений. Для применения указанных способов, помимо критерия наиболее низкой цены, используются критерии экологической безопасности, социальной значимости, благонадежности предыдущих взаимоотношений с поставщиком, а также возможность оценивать выгоду от приобретения товара на протяжении всего его жизненного цикла.

Оборонные закупки в ЕС регулируются Директивой ЕС по закупкам в области обороны и безопасности (англ. European Union Defense and Security Procurement Directive). Национальное законодательство стран-участниц строится на ее основе.

Одной из ведущих стран ЕС в области закупок является Германия. Государственные закупки в указанной стране преимущественно осуществляются с использованием открытого или закрытого конкурса. Особенности конкурсов в указанной стране ЕС являются:

- отсутствие участников закупки на вскрытии;
- хранение конвертов осуществляется посредником;
- для субъектов малого бизнеса крупные заказы разбиваются на мелкие.

При осуществлении закупки у единственного источника предусмотрена ротация поставщиков.

Немецкие эксперты рассматривают запрос предложений в качестве наиболее адекватного способа закупки инновационной продукции и отмечают, что этим способом в Германии размещается более 40 % государственных заказов [16].

Существующий порядок организации закупок в Германии четко регламентирует требования заказчика, не допуская подрядчиков, не имеющих хорошей репутации, достаточного опыта работы и соответствующей квалификации [17].

Военные заказы в Германии осуществляются Главным управлением вооружения Министерства обороны и подчиненного ему Федеральным ведомством военной техники и снабжения.

Размещение заказов осуществляется путем проведения открытых и закрытых конкурсов, ограниченных конкурсов, в которых участвуют фирмы, являющиеся официальными поставщиками Бундесвера, прямой передачей заказа определенной фирме. В силу высокой концентрации военного производства на прямые заказы приходится 85–95 % общей стоимости подписываемых договоров, а на открытые – 1–2 % [18].

Система организации государственных закупок, действующая во Франции, также основана на законодательстве ЕС. Главным нормативным правовым актом является Кодекс государственных закупок (фр. Code des Marchés Publics). Процесс закупок Франции обеспечен контролем над бюджетными расходами на всех этапах.

Также во Франции для выборочной проверки правильности заключения контрактов создаются специальные комиссии. Все ведомства и органы власти формируют подразделение по закупкам, которые заключают и исполняют контракты.

Определение поставщиков во Франции осуществляется посредством открытого или закрытого конкурса. Закрытый конкурс применяется, когда объект закупки может быть поставлен лишь определенным кругом поставщиков. Также закрытый конкурс применяется в случае, если процедура имеет отношение к национальной безопасности или предмет конкурса составляет государственную тайну.

Закупки вооружения для нужд Министерства обороны осуществляет Генеральная дирекция по вооружениям (фр. Direction générale de l'armement). Конкурентные процедуры в указанной стране в основном используются только на начальном этапе проектирования военной продукции. В дальнейшем заказы отдаются единственному поставщику.

В Великобритании закупки могут осуществляться в форме различных видов процедур:

– открытая процедура – используется чаще для простых закупок;

– ограниченная процедура – предполагает наличие квалификационного отбора участников,

исключает проведение переговоров между государственным заказчиком и участниками;

– процедура конкурентного диалога – после предварительного отбора участники приглашаются на собеседование с последующим взаимодействием по вопросам решения комплексной задачи, которую участник должен будет выполнить;

– процедура переговоров – после отбора переговоры проводятся сразу с группой участников.

Все способы, кроме конкурсов, включают предквалификационный отбор и осуществляются по строго регламентированным схемам. Это позволяет снизить риски, возникающие на стадии до заключения контракта и его исполнения.

Основным критерием выбора поставщиков является цена либо наиболее экономически выгодное предложение. Помимо цены это могут быть качество товара или услуги, сроки поставки, срок службы товара, расходы на обслуживание, экологические критерии и т. п. Весовые значения или определение порядка распределения приоритетов осуществляется заказчиком.

В контрактной системе Великобритании закупка стандартных товаров и услуг проводится централизованно. Заказчик – Управление по делам государства (англ. Office of Government Commerce) – не только формирует государственную политику, но и оказывает поддержку в организации и проведении закупок, выполняя функции центрального закупочного агентства.

Закупки для оборонного ведомства осуществляет Организация по оборонным закупкам и снабжению (англ. Defence Equipment and Support Organization – DE&S) [19].

Для закупок оборонной продукции используются закрытый конкурс, конкурентные переговоры, конкурентный диалог, неконкурентные переговоры. Открытый конкурс в указанных целях не предусмотрен.

Таким образом, в международной практике применения способов определения поставщиков для оборонных нужд лидирующее место занимают конкурентные переговоры и закрытые конкурсы. Указанные закупки в рассмотренных нами странах имеют свою специфику, которая позволяет осуществлять их с наибольшей эффективностью.

Изучение мирового опыта применения различных способов определения поставщиков для оборонных нужд позволит устранить имеющиеся недостатки контрактной системы России и сформировать специальные правила осуществления закупок для силовых ведомств.

ЛИТЕРАТУРА

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения и муниципальных нужд : федер. закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
2. *Нестерович Н. В.* Эффективность государственных закупок – конкуренция / Н. В. Нестерович // Госзаказ : управление, размещение, обеспечение. – 2015. – № 41. – С. 8–15.
3. *Покровская В. В.* Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок / В. В. Покровская, Е. А. Ускова // Мировая экономика. – 2008. – № 3. – С. 25–39.
4. По данным сайта ЕИС. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>
5. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». – Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_6.nsf/ByID/CF0AE816247656D4432579FA0055300D/\\$File/68702%20поясн.pdf?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz_6.nsf/ByID/CF0AE816247656D4432579FA0055300D/$File/68702%20поясн.pdf?OpenElement)
6. Закон ООН. – Режим доступа: http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html
7. *Вовченко Н. Г.* Особенности формирования федеральной контрактной системы США : организационно-институциональный аспект / Н. Г. Вовченко, Т. В. Епифанова // Вестник ВолгГр. ГУ. – 2015. – № 2 (31). – С. 105–115.
8. *Тканова М.* Проект военного бюджета США на 2016 финансовый год / М. Тканова. – Режим доступа: http://pentagonus.ru/publ/proekt_voennogo_bjudzheta_ssha_na_2016_finansovuj_god_2015/8-1-0-2631
9. *Судибье А. О.* Опыт зарубежных стран в области управления сферой государственных закупок / А. О. Судибье // The genesis of genius. – 2017. – № 3 (8). – С. 64–65.
10. *Храмкин А. А.* Международный опыт построения систем госзакупок. Институт госзакупок РАГС / А. А. Храмкин. – Режим доступа: <http://www.roszakupki.ru/pages/doklady/4/14.pdf>
11. *Белякова Е. П.* Опыт регулирования закупок США / Е. П. Белякова // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. – 2014. – № 2. – С. 164–170.
12. *Каранатова Л. Г.* Правила и особенности организации государственного заказа в США / Л. Г. Каранатова // Бизнес в законе. – 2010. – № 3. – С. 311–315.
13. DFARS 213.3. – Mode of access: <http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfarspgi/current/>
14. DFARS 206.3. – Mode of access: <http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfarspgi/current/>
15. *Семенова Ф. З.* Зарубежный опыт организации государственных закупок / Ф. З. Семенова, М. Б. Борлакова, Л. С. Боташева // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-2. – С. 465–469.
16. Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation; Weber M. Procurement of innovation in Germany : political goals and empirical findings. Joint CIE-CSTP workshop on demanded innovation policies. Paris, September 14–15, 2009. – P. 9–10.
17. *Смотрицкая И. И.* Экономика государственных закупок / И. И. Смотрицкая. – М. : Либроком, 2009. – 197 с.
18. Система государственных и муниципальных заказов : теория и практика : учебник / под общ. ред. В. М. Глущенко, К. Б. Норкина. – М. : Астра-полиграфия, 2007. – 656 с.
19. *Гусарова О. В.* Современная система контрактации в оборонном секторе Великобритании / О. В. Гусарова. – М. : ИМЭМО РАН, 2015. – 37 с.

Институт кибернетики МИРЭА

Денисов Д. Б., преподаватель кафедры проблем управления

E-mail: ddbfi@yandex.ru

Тел.: 8 (916) 199-40-21

Institute of Cybernetics MIREA

Denisov D. B., Lecturer of the Control Problems Department

E-mail: ddbfi@yandex.ru

Tel.: 8 (916) 199-40-21