



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ В США КАК ОРИЕНТИР ПОСТРОЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В УКРАИНЕ

Е. ЕЖЕЛЬ,
аспирант кафедры хозяйственного права и процесса
Национального университета «Одесская юридическая академия»

SUMMARY

In this paper we study the state order in the U.S.A. It is proved that the development of public order in the U.S.A. there is a reference of constructing public order in any State. Carried out an analysis of the legislative framework of public order in the U.S.A. and disclosed some aspects of its development. Suggested that given the experience of the development of public order in the U.S.A., to introduce the positive aspects of the implementation of public order such as the way to overcome gaps in the practice and theory of public order in Ukraine. Therefore, it is proposed to introduce the legislation of Ukraine the concept of «contract-programs» to create a single electronic platform, improve the procedure of an electronic reverse auction and to recognize the state order way to support small business in Ukraine.

Key words: government contract, contract-to-program, small business, electronic platform, the electronic register.

* * *

В статье проводится исследование государственного заказа в США. Обосновано, что развитие государственного заказа в США есть ориентиром построения государственного заказа в любом государстве. Осуществляется анализ законодательной базы государственного заказа в США и раскрываются его некоторые аспекты развития. Предложено, учитывая опыт развития государственного заказа в США, внедрить положительные аспекты реализации государственного заказа как пути преодоления пробелов в практике и теории государственного заказа в Украине. Поэтому предлагается внедрить в законодательство Украины понятие «контракт-программы», создать единую электронную площадку, усовершенствовать процедуру электронного реверсивного аукциона и признать государственный заказ способом поддержки малого предпринимательства в Украине.

Ключевые слова: государственный заказ, контракт-программа, малое предпринимательство, электронная площадка, электронный реестр.

Постановка проблемы. Зарубежный опыт государственного заказа убеждает в том, что государственный заказ является инструментом регулирования экономики в рыночных условиях хозяйствования каждого государства. Даже в экономической литературе особо отмечается необходимость развития отношений в сфере государственных заказов для стран с переходной экономикой, поскольку это способствует установлению пропорций социально-экономического развития, развитию конкуренции и научно-технического прогресса, структурным сдвигам в производстве и создании рыночной инфраструктуры [1; с. 206-208].

Классическим примером развития государственного заказа является федеральная контрактная система государственного заказа США, которая является продуктом долгой эволюции капитализма и важнейшим инструментом государственного планирования и программирования экономики этого государства. Данная система выступает главным инструментом централизации и концентрации в руках государства экономического, промышленного, научно-технического и оборонного потенциала страны. Поэтому развитие государственного заказа предусматривает гигантский рост экономической роли государства как «важнейшего фактора стабильного функционирования национальной экономики» [2; с. 859].

Актуальность темы исследования заключается в том, что госзаказ США в современный период приобретает стремительное развитие, что подтверждается изменением роли государства в экономике и государственным воздействием на различные его отрасли. Поэтому следует пересмотреть некоторые аспекты его развития и воплотить положительное в отечественном законодательстве.

Состояние исследования. Исследованию государственного заказа в США уделено небольшое внимание со стороны ученых. Среди них можно отметить В. А. Федорова, А. Гришину, С. Г. Шибалева, А. П. Патрон, В. П. Заварухин, В. Перепеличну и В. Карасеву, которые в своих трудах рассматривают историю развития государственного заказа США, процедуры реализации государственных закупок и определяют

место государственного заказа в экономике государства.

Именно поэтому целью и задачей статьи являются характеристика государственного заказа США в современных условиях и определение его положительных аспектов как путей преодоления пробелов в практике и теории государственного заказа в Украине.

Изложение основного материала.

Рассматривая международный опыт реализации государственного заказа, целесообразно отметить, что в западных странах не используется привычное для нас понятие «государственный заказ», «закупки для государственных нужд», «государственные закупки». Вместо этого используется термин «общественные закупки» (public purchasing), что можно перевести как «закупки для общественных нужд». Государство не рассматривается как определенный экономический субъект, имеющий свои собственные «потребности», отличные от потребностей общества. А понятия, предусмотренные отечественным законодательством в сфере государственного заказа (например, «государственный заказ», «государственные закупки»), в целом соответствуют общепринятым в международной практике «правительственным закупкам» (government procurement),



поскольку указывают на субъект государственного заказа - государственные и муниципальные органы власти, которые определяют его правовые особенности и реализуют его процесс. Таким образом, данная статья рассматривает государственный заказ как заказ, который существует для удовлетворения приоритетных потребностей общества, государства и, вместе с тем, каждого индивида.

Государственный заказ в США создан в 1984 г., когда был принят свод законодательных и подзаконных актов, в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд» (FAR-Federal Acquisition Regulations) [3]. Основной целью FAR является соблюдение всеми агентствами, осуществляющими закупки для государственных нужд, единой закупочной политики с использованием единых закупочных правил. В начале XXI века указанный свод законов включал 4320 законов и поправок к ним, принятым за последние 50-70 лет [2; с. 83].

Федеральная контрактная система государственного заказа США вместе с федеральным бюджетом, федеральной резервной системой, федеральной налоговой системой является мощной базой, на которой строится широко разветвленный механизм государственного регулирования экономики государства. Через федеральную контрактную систему перераспределяется в национальное хозяйство основная масса финансовых и экономических ресурсов американского государства для осуществления краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных хозяйственных программ, связанных с экономическими, политическими целями американского капитализма.

Значительная особенность в законодательстве сферы государственного заказа США заключалась в том, что все важнейшие положения Федерального закона и подзаконных актов воплощены во всех федеральных контрактах США. Следующая особенность - в том, что вся закупочная деятельность государства основана исключительно на программно-целевом методе, согласно которому каждое федеральное ведомство обязано планировать размещение своих государственных контрактов на кратко-, средне- и долгосрочную пер-

спективу одновременно с программированием своего бюджета на эти же сроки. Третья - в научно-технических достижениях, имеющих место в процессе выполнения федеральных контрактов, в конечном счете становятся достоянием всей американской экономики. Вследствие этого, основная цель выполнения федеральных контрактов согласно американскому законодательству заключается не только в удовлетворении государственных потребностей министерств и ведомств США, но и в подтягивании научно-технического уровня всех коммерческих участников рынка до уровня федерального заказа [4; с. 122-124].

Американская практика реализации государственного заказа выделяет государственные закупки, осуществляемые для выполнения государственных программ и приобретения имущества и материалов, необходимых для функционирования государственного аппарата. Последние потребности всегда постоянны по своему составу и сравнительно небольшие по сумме, поскольку государственные органы США созданы по функциональному принципу и не вовлечены в прямую хозяйственную деятельность. Поэтому закупки, необходимые для обеспечения деятельности всех федеральных ведомств США, осуществляет Администрация общих услуг (General Services Administration, GSA) [5], которая централизованно закупает и хранит на своих складах («розничных магазинах») материалы и оборудование, необходимые для обеспечения работы государственного аппарата.

Министерства и ведомства ежегодно подают в Администрацию общих услуг заявки на необходимые им товары и услуги, а затем покупают их в «магазинах», принадлежащих данной администрации по оптовым ценам с небольшой надбавкой. Поэтому за счет того, что Администрация общих услуг покупает продукцию большими партиями, общие расходы существенно сокращаются по сравнению с тем, если бы каждое ведомство закупало товары и услуги самостоятельно.

Значительно большие по объему закупки осуществляются для выполнения предусмотренных бюджетом государственных программ (закупка

военной техники, вооружения, строительство автодорог и др.). Вследствие этого американское законодательство предусматривает заключение контракта - программы или портфельного контракта, особенно в сфере государственной обороны. Данный контракт заключается по принципу «все в одном пакете (портфеле)», т.е. включает все этапы - от разработки идеи самой системы или программы до создания конечного продукта (результата). Только в портфельном контракте реализуется программно-целевой подход, основанный на комплексной связи всех этапов реализации государственной программы во времени.

Согласно ч.1 ст.1 Закона Украины «О государственном заказе для удовлетворения приоритетных государственных нужд» от 22 декабря 1995 года [6] (далее - Закон о госзаказе), приоритетными государственными потребностями являются потребности Украины в товарах, работах и услугах, необходимых и для реализации государственных и межгосударственных целевых программ, содержащихся за счет государственного бюджета Украины. Но учитывая нормы Бюджетного кодекса и ежегодного закона об утверждении государственного бюджета, контракты по выполнению программ экономического и социального развития заключаются только на один год. Поэтому следует ввести в Закон о госзаказе и Закон Украины «Об осуществлении государственных закупок» (далее - Закон о госзакупках) от 1 июня 2010 года понятие «контракт - программы», под которым следует понимать договор, заключаемый между государственным заказчиком от имени государства и субъектом хозяйствования-исполнителем государственного заказа на весь срок выполнения государственной или межгосударственной целевой программы за счет Государственного бюджета Украины.

Данный контракт может включать в себя определенную бюджет - программу экономического и социального развития, которая должна утверждаться на законодательном уровне и предусматривать определенные бюджетные затраты. Поэтому нужно учесть, что с появлением «контрактов - программ» следует «незаметно» изменить проце-



дуру утверждения государственного бюджета. Ведь ежегодный бюджет должен «автоматически» учитывать финансовые ассигнования государства по долгосрочным контрактам на каждый планируемый год.

Особое внимание в сфере государственного заказа США уделяется привлечению малого бизнеса к выполнению государственных контрактов. Законодательство предусматривает выделение предприятию определенной доли первичного контракта, которая зависит от предмета закупки или обязательного участия малого предприятия в субподрядах в размере установленного процента от общей стоимости заказа. Последний вариант должен быть четко предусмотрен в государственном контракте. Именно в разделе отношений с малым бизнесом контракт обязывает компанию - подрядчика предоставить справедливую часть полученного им от государства федерального заказа в размере до 1/3 его стоимости компаниям малого бизнеса в качестве доли заказа или субподряда. Особенно, это касается мелких компаний, принадлежащих национальным меньшинствам.

Как отмечает К. В. Кузнецов: «опыт передовых стран должен рассматриваться если не как эталон, то как один из основных ориентиров в построении отечественной системы закупок» [7; с. 108]. Учитывая, что основной проблемой в функционировании малого предпринимательства Украины является отсутствие достаточного объема государственных заказов на изготавливаемую ими продукцию, целесообразно внести определенные изменения в законодательство сферы государственного заказа. Поэтому, ст. 2 Закона Украины о госзаказе нужно дополнить нормой следующего содержания: «Государственные заказчики, за исключением случаев размещения заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд обороны страны и безопасности государства, обязаны осуществлять размещение государственных заказов для субъектов малого предпринимательства в размере от 10% до 20% от общего объема государственного заказа или заключение с субъектами малого предпринимательства субконтракта». Это позволит развивать малое предпринимательство на государственном

уровне путем признания государственного заказа как способа поддержки малых предприятий Украины.

США является пионером в области электронных закупок [8 ; с. 143] . Электронные закупки являются одной из новых форм взаимоотношений государственного сектора и бизнеса, которые в зарубежной практике получили развитие в системе электронной коммерции и названы по составу их участников B2G, G2C, G2G, обозначающие новые сферы бизнеса, в которые вовлечено государство.

Показательным примером успешного внедрения технологии NIC в правительственном секторе является компания UNICOR. Это рыночная марка государственной Федеральной тюремной Промышленной корпорации, основанной в 1934 году. Сайт данной компании (Unicor.gov) представляет собой электронный каталог продукции предприятия. Поэтому клиент имеет возможность не только проводить поиск в постоянно обновленном каталоге, но и оформить заказ, отслеживать его выполнение и получать подтверждение выполнения по электронной почте. Постоянные пользователи сайта имеют возможность использовать персональную корзину. Таким образом, под сайтом понимается электронный магазин, в котором государственная организация реализует свои товары и услуги.

Результатом электронизации стало сокращение стоимости каждой транзакции в 2 раза, то есть экономия в 9 , 625 миллионов долларов ежегодно [9; с. 48].

Считая положительным опыт государственного заказа в США и с учетом особенностей системы государственного заказа в Украине, целесообразно усовершенствовать процедуру «электронизации» в отечественной сфере государственного заказа.

Согласно ст. 39-1 Закона о госзакупках, после опубликования заказчиком на веб-портале Уполномоченного органа объявления о проведении закупки по процедуре электронного реверсивного аукциона и документации электронного реверсивного аукциона претенденты, которые зарегистрированы на электронной площадке, определенной заказчиком в объявлении о проведении закупки, ознакомились с

документацией электронного реверсивного аукциона и намерены принять участие в закупке, в течение установленного срока направляют оператору электронной площадки заявки на участие в процедуре электронного реверсивного аукциона.

Таким образом, согласно этой норме потенциальные исполнители государственного заказа должны следить за объявлениями на веб-портале Уполномоченного органа, содержащими информацию о соответствующей электронной площадке. На этой площадке они регистрируются и направляют заявку на участие в случае намерения принять участие в данной процедуре.

Но учитывая современные условия реализации процедуры электронного реверсивного аукциона, необходимо внести определенные изменения в Закон о госзакупках, заключающиеся в следующем. Во-первых, нужно утвердить на законодательном уровне единую электронную площадку, с помощью которой может проводиться процедура открытых торгов путем снижения цены договора (лота), проведение которых обеспечивается оператором электронной площадки на сайте в сети Интернет в режиме «он-лайн» с использованием электронной цифровой подписи. Во-вторых, Единая электронная площадка должна иметь реестр потенциальных исполнителей государственного заказа, содержащий в себе информацию о каждом претенденте на участие в процедуре государственных закупок, а именно: персональный сайт, электронную почту и электронные документы и сведения о нем.

То есть, субъекты хозяйствования всех форм собственности, которые могут быть претендентами государственного заказа и участвовать в соответствующих процедурах государственных закупок, обязаны разработать сайт, который должен содержать полную информацию по изготовлению товаров, выполнению работ или оказанию услуг, а также создать электронную почту. Также им должно быть вменено в обязанность предоставить в электронном варианте документы и сведения, необходимые для регистрации данного субъекта хозяйствования, которые должны быть действующими на день подачи и на день подачи его заявки



на участие в процедуре государственных закупок.

Вследствие этого, сотрудник электронного магазина имеет возможность рассылать объявления о проведении закупки заказчиками по электронной почте в зависимости от предмета заказа тем претендентам, которые уже зарегистрированы в реестре и занимаются соответствующей хозяйственной деятельностью. Получатели этих объявлений могут участвовать в данной процедуре государственных закупок, подавая в течение установленного срока только заявки на их участие в электронном варианте.

Данное нововведение отличается от предусмотренной законодательством процедуры электронного реверсивного аукциона тем, что все субъекты хозяйствования, которые зарегистрированы оператором электронной площадки в реестре потенциальных исполнителей, могут быть исполнителями государственного заказа путем ознакомления с объявлениями о проведении закупки по электронной почте и подачи заявки на участие в той процедуре, которая актуальна для них.

Вышеуказанные изменения позволяют детализировать процедуру электронного реверсивного аукциона, что является актуальным вопросом в настоящее время. Ведь XXI век является информационным периодом благодаря использованию глобальной сети Интернет. Также, применение данной процедуры способствует снижению уровня коррупции, существенной экономии бюджетных средств, повышению оперативности проведения процедур закупки, обеспечению открытости и прозрачности использования государственных средств, значительному повышению уровня конкуренции среди участников торгов, доверию со стороны граждан и субъектов предпринимательской деятельности к органам государственной власти и получению доступа к государственным заказам малыми и средними предприятиями, в том числе из отдаленных областей страны. Особым преимуществом является сокращение объема бумажной работы и ускорение проведения необходимых процедур, что в результате способствует социально-экономическому развитию страны.

Выводы. Опыт государственного заказа США может положительно повлиять на развитие государственного заказа в Украине путем внедрения определенных аспектов в теоретические и практические пробелы сферы государственного заказа. Поэтому, учитывая особенности системы государственного заказа в Украине, нужно ввести в законодательство такой вид государственного контракта как «контракт – программа», что позволит заключать контракты с победителями тендера по закупке товаров, работ и услуг за государственные средства на весь срок выполнения программы экономического и социального развития страны. Также целесообразно внести определенные изменения в ст. 2 Закона о госзаказе, заключающиеся в определении государственного заказа как способа поддержки малого предпринимательства Украины. Положительными выступают предложенные изменения в Закон о госзакупках, которые заключаются в усовершенствовании определенных аспектов процедуры электронного реверсивного аукциона путем внесения определенных изменений в условия регистрации субъектов хозяйствования всех форм собственности и создание единого электронного магазина для проведения процедур государственных закупок.

Список использованной литературы:

1. Бархагов В. И. Влияние государственных закупок на экономический рост в транзитивной экономике России / В.И. Бархагов // Научные подходы, практика организации и проведения государственных и муниципальных закупок: сборник докладов Международной научно-практической конференции. - Челябинск, - 2004. - С. 206-208
2. Федоров В. А. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / В. А. Федоров, А.П. Патрон, В.П. Заварухин - Москва: Наука, 2002, 859с.
3. Federal Acquisition Regulation [Электронный ресурс]: - Режим доступа: <http://www.acquisition.gov/far/>
4. Галаганов В. А. Гришина О.А, Шibaев С.Р. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства: учебно-методическое пособие / В.А.

Галаганов, О.А. Гришина, С.Р. Шibaев – Москва: - ИНФА-М. – 2010. - 236с.

5. G.S.A. General Services Administration [Электронный ресурс]: - Режим доступа: <http://www.gsa.gov>

6. Закон України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» від 22 грудня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - №3. - ст. 9

7. Кузнецов К.В. Международная практика и российские реалии госзакупок / К.В. Кузнецов // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2005, №2 С. 108-111.

8. Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры / К.В. Кузнецов – Москва: Альпина Паблишер, 2003. – 339с.

9. Карасьова В. Реформа системи державних закупівель: досвід США / В.Карасьова// Державні закупівлі України. – 2008. - №3. - С.48-52.