



## SIGMA

Содействие совершенствованию государственных институтов и управления  
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза финансируемая главным образом за счет ЕС

для ОФИЦИАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Организация экономического сотрудничества и развития

30 марта 2007 г.

Директорат по государственному управлению и территориальному развитию

**SIGMA - Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза, финансируемая, главным образом, за счет средств ЕС**

### **ЦЕНТРАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

#### **Доклад SIGMA №40**

*Настоящее исследование представляет анализ функций, структур и ресурсов центральных органов государственных закупок в странах ЕС.*

*Получено двадцать два самостоятельных обзора систем государственных закупок в 22 участвовавших в обследовании странах ЕС благодаря ответам стран на вопросы детальной анкеты. Подробное рассмотрение страновых систем позволило провести сравнительный анализ в данном исследовании, в котором рассматриваются с различных точек зрения разнообразные модели, действующие в странах ЕС*

Для получения более подробной информации, пожалуйста, обращайтесь к г-ну Педеру Бломбергу, SIGMA: Peder Blomberg: тел. (33 1) 45 24 85 51 –Email: [peder.blomberg@oecd.org](mailto:peder.blomberg@oecd.org)

## **ЦЕНТРАЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**Доклад SIGMA № 40**

**Данный документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, никоим образом не могут считаться официальной позицией Европейского союза и не обязательно отражают мнения ОЭСР и стран-членов этой организации или стран-бенефициаров, участвующих в программе Sigma.**

## ПРОГРАММА SIGMA

Программа Sigma (Support for Improvement in Governance and Management - «Содействие совершенствованию государственных институтов и управления») — это совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет средств ЕС.

В сотрудничестве со странами-бенефициарами программа Sigma обеспечивает поддержку добросовестной практике в сфере государственного управления посредством:

- оценки прогресса в реформах и определения приоритетов, основывающихся на принципах, отражающих лучшие образцы практики европейских стран и действующее законодательство ЕС (*acquis communautaire*)
- оказания содействия лицам, принимающим решения, и государственным органам в создании организаций и процедур, отвечающих европейским стандартам и практике в данной сфере
- обеспечения донорского содействия в Европе и за ее пределами путем оказания помощи в разработке проектов, создании необходимых предпосылок и поддержке их реализации.

В 2007 году программа Sigma работает со следующими странами-партнерами:

- **Странами, недавно вступившими в ЕС:** Болгария и Румыния
- **Странами – кандидатами на вступление в ЕС:** Хорватия, бывшая югославская республика Македония и Турция
- **Западно-балканскими странами:** Албания, Босния и Герцеговина, (государство, Федерация Боснии и Герцеговины и Республика Сербская), Черногория, Сербия и Косово (с июня 1999 г. - под управлением Миссии ООН по делам временной администрации в Косово – МООНК)
- **Украиной** (деятельность финансируется Швецией и Великобританией).

Программа Sigma осуществляет поддержку реформаторских усилий стран – партнеров в следующих сферах:

- Законодательные и административные основы, государственная служба и система правосудия; системы, исключаящие коррупцию в органах государственной власти
- Государственный внутренний финансовый контроль, внешний аудит, борьба с мошенничеством и управлением средствами ЕС
- Управление государственными расходами, бюджетной и казначейской системами
- Государственные закупки
- Разработка и координация государственной политики
- Повышение качества регулирования.

Более подробную информацию о программе Sigma можно найти на нашем сайте:

<http://www.sigmaweb.org>

## **Авторские права ОЭСР, 2007 г.**

С запросом о получении права на полное или частичное воспроизведение или перевод данного материала необходимо обратиться к директору службы публикаций: Head of Publications Service, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

### **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Страны ЕС нуждаются в организационных структурах для выполнения функций государственных закупок. Среди этих задач – самые различные: от подготовки проектов законов и разработки мер политики в области государственных закупок до обучения должностных лиц, ответственных за закупки, и опубликования объявлений о контрактах. В большинстве стран ЕС действуют центральные органы по государственным закупкам в составе структур государственной власти. Несмотря на отличия в объеме полномочий, функциях и задачах, эти органы обладают рядом общих особенностей. По сравнению с относительно однородной картиной, существующей в странах, недавно вступивших в ЕС, у 15 «старых» членов ЕС складывается довольно разнообразная картина. Вскрываемые отличия в том, как организованы функции централизованных государственных закупок в странах ЕС, поднимают ряд важных вопросов, в частности:

- основные причины в существовании различий между странами ЕС в установлении организационных моделей и функций;
- целесообразность выявления преимуществ и недостатков тех или иных моделей при организации некоторых основных обязанностей, связанных с функциями централизованных закупок, принимая во внимание особые обстоятельства, существующие в недавно вступивших в ЕС странах и в странах – кандидатах на вступление.

Для новых членов ЕС создание центральных органов государственных закупок способствовало успехам последних лет в развитии и сравнительно благополучном положении систем государственных закупок в этих странах. Все основные участники системы государственных закупок, включая парламент, правительство, организации заказчика, частный сектор и граждане, в значительной мере полагаются на то, насколько успешно органы государственных закупок способствуют развитию устойчивой и эффективной национальной системы закупок. Равно важным для всех как действительных, так и будущих членов ЕС, независимо от организационной модели или действующей системы, является наличие достаточных административных ресурсов. Это особенно справедливо ввиду запланированных в ближайшее десятилетие изменений в законодательных и нормативных основах, ввиду технологических изменений, развития государственного сектора, усиления институциональных ресурсов и оценки эффективности, борьбы с коррупцией, а также международного взаимодействия и сотрудничества.

В данном исследовании предлагается анализ функций, структуры, положения по сравнению с другими органами исполнительной власти, а также ресурсов центральных органов государственных закупок стран ЕС. Исследование не пыталось оценить их относительные преимущества/недостатки или рекомендовать конкретные институциональные механизмы. Были проведены двадцать два самостоятельных обследования систем государственных закупок в 22 участвовавших странах ЕС на основе их ответов на детальный вопросник. Подробное исследование систем данных стран составило часть исследования, посвященную сравнительному анализу, в котором

обсуждаются различные модели, действующие в странах ЕС, в частности, их предыстория и обоснование использования каждой конкретной институциональной модели.

По мнению программы Sigma, лучшее понимание и знание организации и потенциала центральных структур и институтов государственных закупок в странах ЕС послужит толчком и поможет будущим странам - кандидатам на вступление в ЕС, а также другим странам – партнерам по программе Sigma в их деятельности по созданию или реформированию собственных систем государственных закупок.

## Методология

Данное исследование было проведено проектной группой программы Sigma и подвергнуто экспертной оценке. Необходимые данные были собраны при помощи подробной анкеты, которая была разослана в 2006 г. респондентам в 25 странах, в то время составлявших ЕС, а также в Болгарии и Румынии (вступление в ЕС в январе 2007 г.). Исследование отражает ситуацию в странах ЕС по состоянию на август 2006 г. Всем странам ЕС была предоставлена возможность предложить замечания по докладу, посвященному их стране (см. приложение).

В члены **группы проекта Sigma** входили гг. Мартин Трибус, Педер Бломберг и Пиотр-Нильс Горецки. Для цели оценки методологии, анкеты, а также проекта и окончательного варианта доклада была создана **экспертная группа**. В состав этой группы вошли г. Томи Хайтонен (Финляндия), г-жа Габриэле Херлеманн (Германия), г. Марианн Лемке (Польша), и г-жа Лурдес Камачо (Португалия).

В рамках органов государственного управления стран ЕС была создана **сеть респондентов**, задачей которых было направление в проектную группу Sigma запрашиваемой документации и сведений о том, каковы структура и положение центральной организации по закупкам. Большинство респондентов были отобраны из числа членов **Европейской сети по государственным закупкам (ЕСГЗ)** – сообщества правительственных экспертов по государственным закупкам, объединяющего специалистов из всех стран Европейского союза, членов ЕЭЗ, Швейцарии, стран-кандидатов на вступление в ЕС и других европейских стран.

Группа проекта Sigma подготовила подробную анкету, которая была направлена респондентам для заполнения. Настолько, насколько это было возможно, группа проекта Sigma и экспертная группа проанализировали материал, ставший основой для подготовки докладов по отдельным странам и для сравнительного анализа. Всего в период с марта по август 2006 г. группа проекта Sigma получила 22 заполненные анкеты - от Австрии, Болгарии, Кипра, Чехии, Эстонии, Финляндии, Франции, Германии, Венгрии, Ирландии, Италии, Латвии, Литвы, Люксембурга, Мальты, Польши, Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Швеции и Великобритании.

Необходимо сделать несколько замечаний по поводу **ограниченности данного методологического подхода**. Во-первых, не все члены ЕС заполнили анкету. Поэтому исследование не стало полным обследованием центральных структур государственных закупок во всех странах ЕС на текущий момент. Однако 22 из 27 возможных ответов - это неплохой результат, которого должно быть достаточно, чтобы заложить основу для обоснованного обследования. Во-вторых, респонденты представили ответы не на все вопросы довольно обширного вопросника, иногда потому, что у них просто не было требуемой информации. Поэтому в докладе предлагается неоднородный охват национальных систем, так как одни респонденты представили очень подробные сведения, а ответы других были неполными. В-третьих, существует некоторая возможность для недопонимания между группой проекта и респондентами. Все исследование, включая вопросники, проводилось на английском языке. Эта проблема, по крайней мере частично, снята тем, что все завершённые страновые доклады были направлены респондентам для комментариев. Несмотря на все это, данные, переданные странами ЕС, позволяют получить объективное представление о действующих системах государственных закупок.

В исследовании не анализируется характер контрактов, с которыми работают центральные органы государственных закупок. Для некоторых стран ЕС такие организационные особенности могли бы повлиять на выводы, сделанные в разделе исследования, посвященном сравнительному обзору. Это особенно справедливо в отношении тех стран

ЕС, в которых регулирование концессиями осуществляется не теми органами, что отвечают за регулирование и наблюдение за контрактами на государственные закупки, а самостоятельной организацией. Поэтому исследованию не хватает систематической информации о том, как в странах ЕС организованы регулятивные и вспомогательные структуры в зависимости от конкретных видов контрактов.

Основным допущением, лежащим в основе исследования, является то, что организационно страны ЕС не проводят различий между государственными контрактами различной стоимости, т.е. различий, основанных на том, выходят ли сумма контракта за рамки установленных в ЕС пороговых значений. Тем не менее, страны ЕС обычно по-разному осуществляют регулирование закупками, выходящими за рамки директив ЕС; в некоторых странах ЕС такие контракты не подпадают под регулирование, что, в принципе, также может иметь некоторые институциональные последствия, но в данном исследовании нам не представлялось возможным учесть особенности такой ситуации.

## СОДЕРЖАНИЕ

ДЛЯ ОФИЦИАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ .....	1
ПРОГРАММА SIGMA.....	3
ПРЕДИСЛОВИЕ.....	4
Методология.....	6
ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ .....	10
ЧАСТЬ I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК 13	
Введение .....	13
1. Определение основных функций центрального органа государственных закупок ..	14
1.1 Первичные политические и законодательные функции .....	15
1.2 Вторичные политические и регулятивные функции .....	16
1.3 Функции международного сотрудничества .....	16
1.4 Функции наблюдения и контроля.....	17
1.5 Консультативные функции и функции оперативной поддержки .....	17
1.6 Функция опубликования и информирования .....	18
1.7 Функции профессионализации и совершенствования институтов .....	19
1.8 Функции развития и координации закупок .....	20
1.9 Связанные, но не рассматриваемые функции .....	20
2. Классификация основных и дополнительных функций .....	21
3. Место в организационной структуре и статус в органах государственного управления .....	22
4. Модель классификации центральных структур государственных закупок.....	23
ЧАСТЬ II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЦЕНТРАЛЬНЫХ СТРУКТУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И ИХ РЕСУРСОВ В СТРАНАХ ЕС.....	24
5. Центральные структуры государственных закупок и институциональные модели ..	24
5.1 Применяемая классификационная модель .....	24
5.2 Главные организационные особенности основных и дополнительных функций	24
5.3 Страны ЕС с централизованной или полуцентрализованной структурой государственных закупок .....	28
5.4 Страны ЕС с децентрализованной закупочной структурой .....	29
5.5 Примеры децентрализации в структуре государственных закупок .....	31
5.6 Отсутствие некоторых функций государственных закупок.....	31
5.7 Корпоратизированные закупочные функции .....	32
6. Институциональные модели и внутреннее организационное строение главных органов государственных закупок .....	32
6.1 Правовые основы.....	33
6.2 Обзор организационного строения и структур принятия решений .....	34
7. Административные ресурсы центральных органов государственных закупок .....	40



7.1	Определение понятия административных ресурсов .....	40
7.2	Административные ресурсы центральных закупочных органов .....	41
8.	Изменения в условиях государственных закупок .....	45
9.	Краткое изложение основных выводов .....	48
ПРИЛОЖЕНИЕ	СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР СТРУКТУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК	
В СТРАНАХ ЕС	50	
ПРИЛОЖЕНИЕ	ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СТРАНОВЫЕ ДОКЛАДЫ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ	
ЕС	57	

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Функции, которые могут выполнять центральные институты государственных закупок, можно разделить по типу задач, связанных с мерами политики и основным законодательством, международным сотрудничеством, административными и контрольными задачами, координацией развития и хозяйственной деятельности, публикации и информирования, консультациями и помощи осуществлению деятельности, обучением и повышением квалификации.

Для целей настоящего исследования задачи, связанные с политикой и основным (первичным) законодательством, международным сотрудничеством, а также административные и контрольные задачи отнесены к «**основным функциям**», а все остальные задачи получили название «**дополнительных функций**». К основным функциям относятся те функции, которые регулируются национальным законодательством, нередко непосредственно в связи с обязательствами, связанными с членством в ЕС. Поэтому данные функции должны выполняться на уровне центральных государственных органов, как это и происходит. Следовательно, все остальные функции, хотя они чрезвычайно важны для деятельности системы государственных закупок, можно отнести к дополнительным, так как они не устанавливаются по закону в качестве обязательств для всех стран Европейского союза.

В данном исследовании не анализируются средства защиты и функции центрального снабжения, но так как эти функции нередко выполняются в рамках одной и той же организационной структуры, что и для основных и дополнительных функций, они были в исследовании кратко рассмотрены.

Двадцать две страны ЕС, участвовавшие в исследовании, можно разделить на три основные группы по типу структур государственных закупок. Одиннадцать стран имеют **централизованную** структуру закупок, со значительной концентрацией закупочных функций, переданных нескольким центральным институтам; в девяти странах ЕС **полуцентрализованная** структура закупок, с различной степенью концентрации закупочных функций, переданных определенному количеству институтов, и, наконец, две страны попали в категорию с **децентрализованной** структурой закупок, в которой закупочные функции распределены среди широкого круга органов государственного управления.

У всех стран ЕС **основные** функции организованы **централизованно**, а **дополнительные** функции выполняются широким кругом органов, с участием частного сектора, как на центральном, так и на децентрализованных уровнях системы государственного управления.

В некоторых странах ЕС законодательные и регулирующие функции реализованы в структуре министерства, тогда как прочие важные закупочные функции переданы специализированному органу по закупкам, который может либо входить в состав системы государственного управления, либо подчиняться законодательному органу.

В странах ЕС, в которых структура государственных закупок связана с одним главным институтом закупок, законодательные и политические функции обычно осуществляются одним и тем же институтом. Поэтому законодательные функции выполняются ведущими институтами, входящими в состав государственной исполнительной власти. Разъяснения государством, выработка политики в сфере закупок, международное сотрудничество и ряд функций наблюдения, другими словами, перечисленные выше «основные функции», также обычно осуществляются этим ведущим институтом. Задачи, связанные с обучением и

исследованиями, развитием и управлением деятельностью, публикацией и информированием, а также административные и контрольные задачи осуществляются за рамками ведущего института.

В странах ЕС с полуцентрализованной или децентрализованной структурой закупок соответствующие задачи распределены между разными институтами и организациями. Хотя некоторые институты, чаще всего соответствующие министерства финансов или казначейства, всегда отвечают за регулирующие функции, не всегда присутствует центральный орган в виде конкретного института или организации, и это особенно справедливо в отношении стран ЕС с более децентрализованной структурой. Эта категория – прямая противоположность централизованной структуре закупок, для которой характерна высокая концентрация функций, передаваемых нескольким институтам.

На основании исследований делается вывод, что административный потенциал зависит не только от численности персонала и финансовых ресурсов, которыми наделены центральные институты закупок, и что его необходимо определять более широко. Совокупный накопленный потенциал стран ЕС, необходимый для поддержания деятельности в сфере государственных закупок, может быть значительным, если включить все участвующие стороны в обществе, такие как объединения местных и региональных органов власти, крупные организации заказчика и коммунальные хозяйства, учреждения образования и юридические фирмы, и таким образом потенциал не ограничивается средствами и ресурсами центральных институтов. Однако исследование позволило выявить некоторые интересные сведения об объеме ресурсов, сосредоточенных на центральном уровне. В то же время не следует забывать, что размер центральных институтов закупок, определяемый численностью персонала, зависит от ряда факторов, например, от размера экономики и числа организаций заказчика и контрактов на закупку, и не всегда отражает приоритеты правительства. Численность персонала в центральных институтах закупок в разных странах ЕС различна. Кроме того, поскольку многие из соответствующих институтов занимаются целым рядом вопросов помимо перечисленных выше функций закупок, не всегда ясно, какое количество людей на самом деле работают над основными и дополнительными функциями централизованных государственных закупок.

Государственные закупки в большинстве стран ЕС финансируются из общего бюджета правительства или министерства, и во всех странах ЕС наибольшая доля затрат на закупку покрывается из такого бюджета. Венгрия и Польша получают дополнительный доход от сборов и залогов, вносимых в рамках процедуры рассмотрения. Однако такая организация означает, что эта функция рассмотрения жалоб должна выполняться одним и тем же институтом, который выполняет функции центральных государственных закупок, как это определяется в настоящем исследовании.

Независимо от выбранной организационной модели государственными закупками обычно занимается министерство финансов, министерство экономики или министерство работ. Законодательными основами часто служит закон о государственных закупках или административное законодательство. Некоторые страны ЕС создали у себя управления или агентства по государственным закупкам, получившие более независимый статус решением парламента или непосредственно от правительства, в других – они являются департаментами внутри министерских структур. Некоторые функции рабочего порядка выполняются государственными предприятиями.

Эволюция ведущих закупочных функций коротко обсуждается в свете меняющихся условий проведения государственных закупок, которые постепенно усложняются в результате введения новых инструментов и механизмов закупок, технологического развития и усиления требований к эффективности в оказании общественных услуг. Любая

закупочная структура должна будет продумать, как повысить профессионализм в закупочной функции и соответствовать новым требованиям развития, в том числе для вспомогательной структуры закупок. Поэтому чрезвычайно важно найти соответствующую общую организационную модель, которая бы достигала эффективного и естественного баланса между особенностями задействованных функций и потребностями данных функций в независимости и взаимодействии, избегая при этом конфликтов интересов.

## ЧАСТЬ I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

### Введение

Все страны ЕС организуют наиболее важные функции государственных закупок в рамках системы государственного управления, но они отличаются между собой в том, как они организуют эти функции, в правовых основах организационной структуры, в объеме функций и в том, где в административной структуре они сосредоточены, в реальном распределении функций и ответственности между различными центральными органами закупок и в том, как они связаны между собой, и, наконец, в объеме средств и ресурсов, выделяемых различным органам.

Целый ряд лет программа Sigma активно поддерживала реформу систем государственных закупок в группе стран, недавно вступивших в ЕС (2004 и 2007 гг.). Значительное большинство из них, отличается общностью исторического прошлого, как бывшие коммунистические страны, в которых системы государственного планирования и закупок работали без использования каких-либо конкурсных процедур, основанных на принципах рыночной экономики. Вначале главной задачей в процессе реформирования системы закупок, помимо реформы законодательного компонента, было то, как лучшим образом организовать центральную организационную структуру для координации, проведения государственных закупок и осуществления в стране контроля за ними. Создание сильного центра государственных закупок на высшем центральном уровне, с приданием ему достаточно широкого диапазона функций и полномочий, считалось - и по-прежнему считается - важнейшей мерой для стран, находящихся в процессе создания у себя систем государственных закупок. Эту меру следует рассматривать как ***исходящий преимущественно из центра подход***, в котором «центр» является инициатором и главным локомотивом в работе по реформированию закупок. Как будет показано ниже в разделе, посвященном сравнительному анализу, у другой группы стран ЕС с более длительной историей членства в Европейском союзе гораздо более разнородная картина, с точки зрения того, как организованы центральные функции закупок, по сравнению с довольно однородной картиной, характерной для группы недавно принятых в ЕС стран. Неоднородность институциональных систем в области государственных закупок среди «старой» группы стран - членов ЕС можно отнести, прежде всего, на счет отличий в правовых, политических и административных традициях, но также и еще одного важного поясняющего фактора. Государственные закупки, как коммерческая операция в рамках государственных структур власти, более века развивались постепенно, и особенности национальных систем сформировались в результате постоянных изменений в обществе, таких как появление «государства всеобщего благосостояния», неуклонного пересмотра роли государства, значительных изменений в рыночных системах, более тесного международного и регионального сотрудничества, меняющихся политических приоритетов (например, экология) и, наконец, благодаря изменениям в области коммуникационных и информационных технологий. Необходимость в создании центральных структур закупок в этих странах можно считать результатом ***периферийно-задаваемого подхода***, когда давление, направленное на укрепление некоторых, но далеко не всех функций на центральном уровне, можно воспринимать как следствие долговременных изменений во внешней среде, требующих соответствующей адаптации этих функций и роли центральных органов государственной власти. Кроме того, потребность в центральных функциях закупок нередко возникала вследствие заявленного на оперативном уровне интереса - закупщики и экономические операторы - к государственным инициативам, направленным на создание соответствующих вспомогательных систем, отражавших

постоянно растущую сложность в различных уровнях системы государственных закупок. Такой спрос также создавался внешними обязательствами (например, членством в ЕС и ВТО), наряду с введением новых, сложных правовых основ регулирования в области государственных закупок и потребностью в создании структур для поддержания внешних контактов.

Исследование по программе Sigma позволило выявить широкий ряд задач, осуществляемых данными органами, среди которых подготовка национального законодательства в области государственных закупок, разъяснения для организаций заказчика и хозяйствующих субъектов по применению законодательства, предоставление обучения по государственным закупкам, публикация объявлений о контрактах или взаимодействие с Еврокомиссией и другими международными институтами. ***В одних странах большая часть этих задач объединена в одном центральном институте, в других – они совместно осуществляются несколькими центральными институтами, а в некоторых странах по ряду задач вообще отсутствуют центральные институты.*** Фактически не существует каких-либо четко установленных юридических требований к центральной организации закупок и ее ресурсам в договоре о создании ЕС, директивах ЕС по государственным закупкам или каком-либо ином источнике дополнительного законодательства в Евросоюзе. Единственным исключением являются Директивы ЕС по средствам защиты 89/665/ЕС и 92/13/ЕС, которые требуют независимой проверки в последней инстанции решений о государственных закупках. Тем не менее, новые члены ЕС и страны-кандидаты сталкивались или сталкиваются с этой проблемой, являющейся одним из ключевых критериев в разделе о государственных закупках условий по вступлению в ЕС. Для страны-кандидата недостаточно просто выполнить условия европейских соглашений; для вступающих стран столь же необходимо продемонстрировать, что они обладают удовлетворительным уровнем административных ресурсов на центральном уровне государственной власти для выполнения положений национального законодательства, реализующего директивы ЕС, эффективного осуществления контроля за операциями по государственным закупкам и для выполнения всех остальных обязательств согласно директивам ЕС, договору об учреждении Европейского сообщества и условиям по финансированию Европейским союзом после вступления. Эти обязательства подразумевают создание соответствующих институтов и механизмов, включая те, что имеют отношение к судебным средствам защиты, а также наличие достаточной численности кадров и ресурсов для эффективного осуществления всех своих функций, которые включают в себя широкий круг как основных, так и вспомогательных функций в области закупок.

## **1. Определение основных функций центрального органа государственных закупок**

Исходя из полученных ответов на вопросы анкеты и собственного опыта программы Sigma, а также с учетом доработки анализа того, как организованы центральные функции в области государственных закупок в странах ЕС, в докладе охарактеризована основная структура выявленных главных закупочных функций на основе классификации данных функций с организационной точки зрения. Однако различные функции в такой широкой классификации неизбежно пересекаются друг с другом. Классификация центральных функций, представленная ниже, составлена исключительно для целей данного исследования, ее не следует брать в качестве модели для организации структур государственных закупок. В этом смысле необходимо сделать отсылку к обсуждениям, состоявшимся в контексте Консультативного комитета, и к соглашению между группой

новых членов ЕС (десять плюс) и Еврокомиссией по перечню основных закупочных функций.

Как можно будет увидеть ниже, основные функции, выполняемые центральными институтами государственных закупок, можно классифицировать следующим образом:

1. первичные политические и законодательные функции
2. вторичные политические и регулятивные функции
3. функции международной координации
4. функции наблюдения и контроля
5. консультативные функции и функции оперативной поддержки
6. функции опубликования и информирования
7. функции профессионализации и совершенствования институтов
8. функции развития и координации закупок.

В некоторых странах ЕС центральные функции закупок и функции контроля за соблюдением требований и обеспечения средств защиты сосредоточены в центральной структуре государственных закупок; однако ввиду особенностей этих функций они не были изучены в данном исследовании, а лишь коротко описываются ниже. Как будет видно далее по докладу, хотя существует большой разброс в институциональных особенностях, выявленных у стран ЕС, отмечается поразительное единообразие функций, которые осуществляет все структуры государственных закупок в совокупности.

### **1.1 Первичные политические и законодательные функции**

Во всех странах ЕС на уровне правительства назначены органы, которым поручена задача по разработке основополагающих мер в области закупок, направленных на установление общих правовых основ регулирования деятельности в области государственных закупок. Наиболее важной функцией в этом смысле является подготовка и составление проектов основных законодательных актов в области государственных закупок, в числе которых акты национального законодательства, вводящие положения Директив Еврокомиссии в области государственных закупок, а также регулятивные или нормоустанавливающие требования, действующие за рамками предмета регулирования Директив Еврокомиссии. Все члены ЕС ввели у себя положения директив Еврокомиссии (но пока не все страны ЕС реализовали у себя новые директивы) на уровне своего первичного законодательства, но не все из них предусматривают регулирование в законах прямого действия тех областей, на которые не распространяются директивы. Судя по всему, функция подготовки законопроектов нередко осуществляется Министерством финансов/Казначейством, Министерством экономики и Министерством юстиции, либо самостоятельно, либо в составе одного из подразделений центрального органа государственных закупок. В рамках данной функций обычно осуществляются следующие задачи:

- руководство рабочей группой по составлению законопроекта и организация процесса консультаций с основными заинтересованными участниками системы государственных закупок;
- участие в другой законодательной деятельности, имеющей отношение к государственным закупкам;
- установление пороговых значений в национальной валюте для применения закона о государственных закупках в соответствии с директивами Еврокомиссии и в

соответствии с внутренними положениями национальных систем закупок, за исключением случаев, когда эти величины устанавливаются Еврокомиссией в отношении стран, не входящих в ЕС.

## **1.2 Вторичные политические и регулятивные функции**

Вторичные политические и регулятивные функции связаны с нормативами, которые официально утверждаются правительством для придания законной силы основным законам в конкретных областях, либо для формулирования положений, расписывающих применение основного закона. Существуют явные отличия между странами в ЕС в отношении требований к вторичному законодательству и степени его применения. Некоторые страны ЕС обходятся без вторичного законодательства, либо применяют его очень ограничено и вместо этого полагаются, в частности, на констатирующую часть (разъяснения по отдельным его положениям) при подготовке закона в парламенте, на разъяснения уполномоченных органов, либо на судебные прецеденты. В других странах ЕС закон требует, в той или иной степени, принятия положений вторичного законодательства, в некоторых случаях в качестве условия вступления в силу основного закона. В ряде стран положения основного закона и вторичного законодательства дополняются положениями законодательства третьего порядка (например, положениями о правилах деятельности), которые принимаются уполномоченными центральными органами по закупкам. В числе дополняющих нормативных актов могут быть следующие документы:

- подзаконные законы, относящиеся к техническим аспектам закупочного процесса, областям, не регулируемым основным законом, либо областям, где требуются указания, разъясняющие применение;
- практические рекомендации;
- стандартные форматы для опубликования объявлений по договорам в тех случаях, когда стандартные формы ЕС являются обязательными;
- примерная конкурсная документация в отношении товаров, услуг и работ, включая указания для участников торгов, тендерные формы и технические требования;
- примерные общие условия договоров на поставку товаров, услуг и выполнение работ, а также предоставление концессий, включая формы договоров.

## **1.3 Функции международного сотрудничества**

Координация международной и межъевропейской деятельности по государственным закупкам является важной функцией любого государства ЕС, к которой обычно относятся все или ряд из перечисленных ниже задач:

- обязанности по участию страны в международной нормотворческой деятельности, включающей, помимо прочего, такие области, как Соглашение о государственных закупках Всемирной торговой организации или Модельное законодательство Комиссии ООН по международному торговому праву;
- обязанности по участию страны в работе консультативного комитета ЕС и его рабочих групп, занимающихся государственными закупками;
- работа в качестве национальной контактной структуры для Европейской комиссии в вопросах и исполнительных процедурах согласно Статье 226 Соглашения об учреждении Европейского союза;



- участие, либо в качестве представителя института, либо на уровне отдельных экспертов, в работе международных объединений, например, Европейской сети по государственным закупкам (ЕСГЗ);
- сотрудничество с соответствующими институтами других стран.

#### **1.4 Функции наблюдения и контроля**

Поскольку области наблюдения и контроля за государственными закупками в странах ЕС регулируются национальным законодательством и обязательствами государств в соответствии с директивами Еврокомиссии, данные функции занимают центральное положение во всех национальных системах государственных закупок. В данном контексте понятие контроля не включает в себя обязанности внутренних и внешних ревизионных институтов либо органов по рассмотрению жалоб, а относится только к задачам, осуществляемым центральными институтами государственных закупок. Данные функции включают в себя следующие задачи:

- подготовка ежегодных докладов правительству о функционировании национальной системы государственных закупок;
- сбор статистической и иной информации, помимо прочего, о планировании в области государственных закупок, доле на рынке, предоставленных подрядах, а также показателях эффективности и результативности системы государственных закупок (включая сбор данных о рынке государственных закупок в соответствии с требованиями директив ЕС);
- выполнение санкционирующей функции путем предоставления предварительного разрешения организациям заказчика по ряду решений в процессе закупок, например, о снижении требований к конкурентным процедурам либо применении ускоренных процедур;
- ведение официальных перечней сертифицированных хозяйствующих субъектов и/или сертифицированных специалистов по закупкам;
- хотя это не является рекомендацией ЕС, ведение в некоторых странах официальных «черных списков» хозяйствующих субъектов, нарушивших правила ведения государственных закупок, не соблюдающих положения договоров или предоставивших неверные данные.

#### **1.5 Консультативные функции и функции оперативной поддержки**

Эти важные функции осуществляются во всех странах ЕС с целью оказания поддержки организациям заказчиков, а также хозяйствующим субъектам в стоящих перед ними задачах, позволяя им действовать эффективно и в соответствии с национальным законодательством, основополагающими принципами Соглашения ЕС и рекомендуемой практикой. В частности, функция оказания юридической помощи обычно возлагается на центральные органы государственных закупок, но помимо этого некоторые из данных функций нередко распределяются между большим числом ведомств и органов в рамках системы государственных закупок, например, объединениями региональных и местных администраций, крупными организациями заказчика и коммунальными хозяйствами, частным сектором (консультанты и юридические фирмы), торговыми палатами и ассоциациями средних и малых предприятий (СМП). В частности, функции профессиональной поддержки распределены между рядом субъектов в рамках закупочной

структуры и сообщества участников. Обычно с консультативными функциями и функциями оперативной поддержки связаны следующие задачи:

- организация справочной функции для предоставления на ежедневной основе правовой и профессиональной поддержки закупщикам и хозяйствующим субъектам;
- разработка систем инструктивного порядка и рабочих инструментов, как электронных, так и на бумажных носителях, для управления всеми стадиями закупочного процесса, например, разработка методологии проведения конкурсной оценки;
- подготовка публикаций, комментариев и разъясняющих писем по различным темам.

В некоторых странах ЕС определенные задачи и документы утверждаются официально в рамках принятия вторичного законодательства (см. 1.2 выше).

### **1.6 Функция опубликования и информирования**

В ряде стран ЕС различные функции опубликования передаются центральному закупочному органу. Этот орган отвечает за ведение общенационального бюллетеня государственных закупок, который в странах ЕС постепенно заменяется центральным веб-сайтом для публикации объявлений о подрядах на суммы, превышающие установленные в ЕС пороговые значения и иные национальные уровни. В эту задачу может входить проверка объявлений перед их публикацией или перед передачей в Управление по публикациям в Люксембурге (TED), причем в некоторых случаях такая проверка нередко распространяется и на объявления, касающиеся подрядов на сумму ниже установленных в ЕС пороговых значений. Что касается договоров на сумму свыше установленного в ЕС предела, центральному органу поручается передача объявлений организаций заказчика и коммунальных хозяйств в «Официальные ведомости» Европейского союза, что включает в себя задачу по отсеиванию тех проектов объявлений, которые не соответствуют требованиям директив ЕС по государственным закупкам или Соглашения об учреждении ЕС. С этим же связана и задача по публикации и распространению информации о законодательстве, касающемся государственных закупок, и мерах политики в этой области, включая указание источников дополнительной информации, материалов и разъяснений. К такой информации обычно относятся документы или ресурсы в интернете, либо прочих СМИ. Если говорить более подробно, то задачи, связанные с данной функцией, могут включать следующее:

- опубликование образцов объявлений о подрядах и инструкций по их использованию;
- ведение в интернете систем публикации объявлений о конкурсах и передаче подрядов, вместе с обработкой уведомлений, проверкой правильности и законности полученных объявлений, а также передача объявлений в TED;
- ведение реестров государственных закупок или иных баз данных по закупкам (которые также используются в рамках функции наблюдения, см. п. 1.4 выше);
- ведение списков организаций заказчика;
- управление информационно-консультативной системой в интернете для оказания помощи участникам системы закупок, включая разъясняющую документацию,

примерную конкурсную и подрядную документацию, толкование и комментарии (что также являются частью консультативных функций, см. п. 1.5 выше).

### **1.7 Функции профессионализации и совершенствования институтов**

Профессионализация закупочных задач и укрепление институтов ведения закупочной деятельности считаются важнейшими функциями, направленными на совершенствование любой национальной системы государственных закупок. Эти функции могут быть приданы центральным закупочным органам и предусматривать право инициативы и координации национальных обучающих программ для государственного сектора и ЖКХ; содействие независимому обучению и исследованиям в университетах, педагогических училищах и в рамках частных компаний; организацию исследовательской программы по законодательству, экономике и мерам политики в области государственных закупок, а также участие в национальных и международных научных и иных мероприятиях по законодательству, экономике и мерам политики в области государственных закупок. Подготовка является одним из главных направлений деятельности в рамках данной функции, однако центральный орган действует в большей степени в качестве **инициатора** (что подразумевает ответственность за формулировку политики в области обучения), **куратора и координатора** процесса обучения в области закупок для организаций заказчика и хозяйствующих субъектов, чем в качестве органа, занимающегося проведением обучающих программ. Практическое участие центральных закупочных органов обычно ограничивается организацией конференций и семинаров информативного характера, с представлением законодательства и иной связанной с этим проблематикой, относящейся к области компетенции данных органов. Тем не менее, это может подразумевать и разработку программ и материалов для обучения, однако более комплексные, специализированные и долгосрочные виды деятельности по профессиональному совершенствованию обычно осуществляются университетами, исследовательскими институтами и, разумеется, частным сектором. В некоторых странах ЕС центральные органы отвечают за различные схемы аккредитации специалистов или консультантов по государственным закупкам. Тем не менее, профессионализация и совершенствование институтов не ограничиваются обучением и исследовательской работой; эта функция включает в себя более широкий подход и задачи, а именно:

- расширение концепции государственных закупок за рамки конкурсного этапа и выполнения нормативных требований с целью охвата всех стадий цикла закупок;
- привлечение внимания политиков к государственным закупкам как к общепризнанно и стратегически важному фактору, гарантирующему предоставление качественных услуг обществу по наиболее низким расценкам;
- гарантирование того, что закупки учтены в основной части бюджетного процесса и процесса ведения государственных расходов;
- привлечение необходимого профессионального опыта в область закупок и повышения статуса закупочной профессии;
- установление оптимальных путей организации и ведения закупочной деятельности на уровне организаций заказчика;
- разработка оптимальной структуры принятия решений и нахождение необходимого баланса между дискреционными полномочиями и контролем.

## **1.8 *Функции развития и координации закупок***

Наконец, исследование выявило группу функций, осуществляемых структурами по государственным закупкам, которые либо не относятся логическим образом ни к одной из основных функций, перечисленных выше, либо заслуживают особого внимания. Функции развития и координации закупок приобретают все большую важность во всех странах ЕС в результате растущей необходимости инициатив, а также организационной и оперативной помощи со стороны центральных органов государственной власти во всех областях, где происходят стремительные технологические и важные законодательные изменения, например, в связи с новыми директивами ЕС. В одних странах ЕС эти функции закреплены за ведущим центральным органом закупок, а в других эти функции и обязанности переданы специализированным органам, за исключением чисто законодательных и контрольных функций, которые возложены на центральные регулирующие органы в области закупок. Функции развития и координации закупок включают в себя следующие задачи:

- содействие заключению и координации рамочных соглашений в государственных секторах и в муниципалитетах;
- координация и помощь в проектах, связанных с концессиями и государственно-частным партнерством (ГЧП);
- разработка систем и методологий для электронных закупок;
- введение систем оценки эффективности государственных закупок;
- разработка закупочных методов, таких как технические спецификации, основанные на оценке показателей эффективности;
- осуществление инициатив по созданию примерных договоров для применения в государственном секторе.

## **1.9 *Связанные, но не рассматриваемые функции***

### **1.9.1 *Центральное снабжение***

Может существовать некий центральный орган, выступающий в качестве центрального снабженческого подразделения для других организаций заказчика на региональном и национальном уровне, а также для коммунальных хозяйств. Возможность создания таких центральных снабженческих подразделений предусматривается в новых директивах ЕС 2004/17/ЕС и 2004/18/ЕС. В некоторых странах функция центрального снабжения послужила организационными основами для придания всех остальных функций. Другими словами, такие функции как разработка закупочной политики и деятельность в качестве контактной структуры для Еврокомиссии были добавлены позже к перечню задач, уже поставленных перед данным подразделением, занимавшимся главным образом централизованным снабжением. Однако для целей настоящего исследования функция централизованного снабжения не аналогична закупочной функции. Тем не менее, вопрос о местонахождении этой функции централизованного снабжения также задавался, чтобы установить, выполняется ли она отдельно от других функций централизованных закупок.

### **1.9.2 *Проверка и средства защиты***

Ряд задач в свете проверки, средств защиты и контроля за выполнением действующих положений в системе государственных закупок могут быть сосредоточены в центральной

структуре госзакупок. Центральному закупочному органу может быть передан целый ряд административных функций обеспечения, например:

- наложение штрафов на организации заказчика, нарушившие правила проведения государственных закупок;
- дисциплинарные меры воздействия в отношении отдельных специалистов, отвечающих за заключение договоров.

Тем не менее, наиболее важные функции связаны с урегулированием споров и рассмотрением жалоб, среди которых могут быть следующие:

- внесудебное разрешение споров между организациями заказчика и подрядчиками;
- возбуждение процедур судебного рассмотрения в судах общей инстанции в случаях нарушения закона о государственных закупках или расследование случаев коррупции и иных уголовно-наказуемых правонарушений при осуществлении государственных закупок;
- разработка правил арбитражного разбирательства и ведения списка арбитражных судей.

При этом, следует отметить, что согласно директивам 665/89/ЕЕС и 92/13/ЕС требуется, чтобы судебное рассмотрение в порядке надзора в органах последней инстанции, другими словами, судебный пересмотр, ведущий к принятию судебного решения или судебного приговора, которые не подлежат дальнейшему обжалованию на национальном уровне, должны вестись независимой контрольной инстанцией под председательством юриста. Данное требование налагает ограничения на включение органа судебного надзора в последней инстанции в ту же организационную структуру, что и та, которая занимается остальными функциями центральных закупок.

Поэтому-то для целей настоящего исследования судебный надзор в последней инстанции не был отнесен к закупочным функциями. В то же время расположение данной функции судебного пересмотра в последней инстанции также стало предметом опроса с целью установления, осуществляется ли она отдельно от других функций центральных закупок.

В заключение, хотя центральное снабжение, обеспечение выполнения действующих требований и судебный контроль не стали предметом данного исследования, их следует упомянуть, так как в ряде стран ЕС некоторые из аспектов данных функций являются важными составляющими основ, на которых зиждется центральная структура государственных закупок. Эти функции являются существенными элементами системы государственных закупок, но они обычно и явным образом отделены от функций централизованного принятия решений и консультативных функций центральной закупочной структуры. Объединение этих функций в одной структуре может привести к возникновению конфликта интересов и даже вступить в противоречие с требованиями ЕС.

## **2. Классификация основных и дополнительных функций**

В целях данного исследования выявленные и перечисленные выше функции можно классифицировать либо как **основные функции**, либо как **дополнительные функции**, при этом такая классификация основана не на их значимости, а зависит, скорее, от природы соответствующих задач. Основные функции определяются как те, что регулируются национальным законодательством, нередко непосредственно в связи с обязательствами, связанными с членством в Европейском союзе. Поэтому такие функции должны осуществляться на уровне центрального правительства, что, как было установлено, соответствует действительности. В число **основных функций** входят:

- а) функции разработки первичных мер политики и законодательства
- б) функции разработки вторичных мер политики и законодательства
- в) функции международной координации
- г) функции наблюдения и контроля

Следовательно, все остальные функции, хотя и чрезвычайно важные для функционирования системы государственных закупок, можно отнести к **дополнительным функциям**, поскольку они не относятся к правовым обязательствам стран, входящих в Европейский союз. Тем не менее, данные функции могут осуществляться центральными закупочными органами в структуре государственных закупок, что и происходит в отношении нормативных и контрольных аспектов данных функций. При этом, эти функции могут осуществляться в равной мере как различными органами в составе структуры государственных закупок или в целом в составе органов государственного управления, так и частным сектором. К дополнительным функциям относятся:

- а) консультативные функции и функции оперативной поддержки
- б) функции опубликования и информирования
- в) функции профессионализации и укрепления институтов
- г) функции развития и координации закупок.

### **3. Место в организационной структуре и статус в органах государственного управления**

Одним из важных направлений настоящего исследования была административная структура и конституционный статус центрального закупочного органа. В этой связи задавались вопросы о месте центрального закупочного органа или органов в институциональной структуре исполнительных органов власти, его правовых основах, а также статусе, основных организационных особенностях и функциях.

В том, что касается **места** центрального закупочного органа или органов, как показало исследование, имеется несколько организационных решений. Центральные функции государственных закупок осуществляются центральными органами различного подчинения. Чаще всего такие центральные органы входят в состав или подчиняются:

- Министерству финансов или казначейству;
- Министерству работ;
- Министерству регионального развития;
- администрации премьер-министра/канцлера/президента в качества подчиненного органа;
- Совету министров;
- парламенту;
- антимонопольному ведомству или иному государственному органу.

Существуют самые разнообразные подразделения, охватывающие одну или несколько функций государственных закупок и сочетающие различные институциональные сферы. Нередко политические функции и функции разработки первичного законодательства сосредоточены на уровне министерства, например, министерства финансов или

министерства юстиции, тогда как консультативные функции и функции оповещения переданы в центральные органы иного подчинения.

**Статус** закупочного органа – еще одно из важных направлений исследования, поскольку статус определяет роль и потенциальное влияние, которое такие органы могут оказывать в системе государственных закупок. Под статусом понимаются следующие элементы:

- положение или место закупочного органа в составе органов государственного управления (см. выше);
- полномочия по принятию решений, мандат и функции, переданные органу, а также правовые основы его властных полномочий (например, закон о государственных закупках);
- независимость руководства органа согласно условиям и процедурам назначения и снятия с должности руководящих должностных лиц (например, председателя, директора, руководителя подразделения);
- организационные особенности, состав и кадровые ресурсы, установленные для данного органа;
- финансовые средства и объем ресурсов для оплаты персонала и операционных расходов (например, общий бюджет, специальные фонды и самофинансирование);
- средства надзора за деятельностью закупочного органа.

#### **4. Модель классификации центральных структур государственных закупок**

Исходя из информации, содержащейся в ответах на анкету, структуры государственных закупок можно классифицировать на несколько групп согласно тому, как и где организованы основные и дополнительные функции.

Во-первых, можно сделать вывод о том, что во всех странах ЕС четыре основные функции государственных закупок организованы на центральном уровне системы органов государственного управления.

Во-вторых, различия между национальными моделями обуславливаются скорее степенью **концентрации** функций закупок, переданных в основные центральные органы. Если существенное большинство функций, и в особенности основных функций, переданы небольшому количеству центральных органов, в таких странах ЕС преобладает **централизованная** закупочная структура. Другой крайностью являются страны с **рассредоточенной** концентрацией функций, где ряд функций распределены среди большого числа органов в составе структуры государственных закупок. Такие страны ЕС попадают в категорию с **децентрализованной** закупочной структурой. Между этими двумя крайними вариантами существуют **смешанное** объединение функций, которое можно рассматривать как весьма типичное, в особенности в группе «старых» членов ЕС, и отнести к **полуцентрализованной** закупочной структуре.

*Необходимо подчеркнуть, что данная классификация организационных структур стран ЕС не проводится с какой-либо научной точностью, а лишь с целью установления определенных тенденций и для того, чтобы способствовать ознакомлению и пониманию читателем доклада. Более того, данная классификация является дискуссионной.*

## ЧАСТЬ II. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЦЕНТРАЛЬНЫХ СТРУКТУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК И ИХ РЕСУРСОВ В СТРАНАХ ЕС

### 5. Центральные структуры государственных закупок и институциональные модели

*С учетом методологического раздела, предложенного выше, обращаем ваше внимание на то, что исследование не проводит особых различий между характером договоров, с которыми работают центральные органы государственных закупок, что могло повлиять на выводы, сделанные в данном разделе. Это особенно справедливо в отношении тех стран ЕС, в которых регулирование концессиями, с организационной точки зрения, осуществляется отдельно от органов, отвечающих за регулирование и контроль за договорами на государственные закупки.*

#### 5.1 Применяемая классификационная модель

Следуя упомянутым выше классификационным моделям, представляется, что 22 государства ЕС, участвовавших в данном исследовании, можно сгруппировать в три категории соответственно тому, как у них организованы центральные структуры государственных закупок:

1. страны ЕС с **централизованной** закупочной структурой характеризуются высокой концентрацией закупочных функций в составе небольшого количества центральных институтов (обычно одного или двух);
2. страны ЕС с **полуцентрализованной** закупочной структурой характеризуются смешанным объединением закупочных функций, переданных небольшому числу институтов на различных уровнях системы органов государственного управления (обычно три или четыре института);
3. страны ЕС с децентрализованной закупочной структурой характеризуются рассредоточенной концентрацией закупочных функций, распределенных среди нескольких институтов на различных уровнях системы органов государственного управления, а также нередко с участием частных и государственных компаний (обычно задействовано пять и более институтов).

#### 5.2 Главные организационные особенности основных и дополнительных функций

Все страны ЕС, принявшие участие в обследовании, включая страны с преимущественно децентрализованной структурой, организовали основные закупочные функции (главным образом политические и законодательные функции, а также функции международного сотрудничества и надзора) в составе центральных структур государственных закупок, и в большинстве из них структура состоит из нескольких институтов, отвечающих за главные закупочные функции. На самом деле, исходя из применяемой классификационной модели, большинство стран ЕС, участвовавших в обследовании, имеют в составе органов исполнительной власти центральные институты, отвечающие за большинство или многие из перечисленных выше закупочных функций; эти институты в результате занимают доминирующее место в структуре закупок (см. приложение).

При этом данные институты отличаются по закрепленным за ними функциям. Модели могут иметь максимальное количество функций, как, например, в мальтийском Департаменте подрядов или польском Управлении государственных закупок, откуда исключаются только функции центрального снабжения и судебного надзора в последней



инстанции, или минимальное, как, например, в Словении, где Департамент государственных закупок, государственных коммунальных служб и концессий осуществляет лишь наиболее важные задачи. Можно провести и дальнейшие отличия в группе государств ЕС с централизованной закупочной структурой. При этом все из этих государств имеют институты, сконцентрировавшие у себя наиболее важные функции, и ни один другой институт не получил сопоставимое количество существенно важных функций.

### *5.2.1 Распределение основных функций в структуре государственных закупок*

#### *1. Политические и законодательные функции*

Законодательные и политические функции нередко сосредоточены в соответствующем центральном закупочном органе. Так обстоит дело в Болгарии, на Кипре, в Румынии, Словакии и в Великобритании. Отличия связаны только с подготовкой законопроектов. В Великобритании законопроекты готовят юристы Судебного департамента Казначейства, относящиеся к Управлению государственной торговли (OGC), по указанию данного управления.

Однако, в зависимости от статуса центрального органа государственных закупок, составление проектов первичного законодательства, а иногда и вторичного законодательства может быть организовано в самостоятельную структуру в составе органов исполнительной власти. Обычно обязанность за эти функции возложена на министерство финансов, министерство экономики или министерство юстиции. Так обстоят дела, например, в Эстонии, где эта задача возложена на Министерство финансов, к которому относится Управление государственных закупок. Поэтому данная функция выполняется в непосредственной близости и совместно с эстонским управлением. В отличие от Эстонии, латвийское Бюро по контролю за закупками и литовское Управление государственных закупок не принимают непосредственного участия в процессе консультаций, так как эти задачи относятся к сфере деятельности, соответственно, Министерства финансов и Министерства экономики.

К странам, в которых функция разработки законопроектов и проектов мер политики отделена от основных центральных органов закупки, относятся Эстония, Венгрия, Италия, Латвия, Литва и Швеция.

#### *2. Функция международного сотрудничества*

Эта функция ведения международного сотрудничества включает в себя, в частности, обязанности по участию в работе консультативного комитета ЕС и его рабочих групп, связанных с государственными закупками, а также деятельность в качестве контактной структуры для Еврокомиссии, которая направляет ответы на вопросы и обеспечивает соблюдение процедуры принудительного исполнения в соответствии со Статьей 226 Соглашения об учреждении ЕС.

В большинстве стран ЕС эта функция закреплена за центральным органом государственных закупок, либо органом, отвечающим за подготовку законопроектов, но нередко данная функция выполняется совместно двумя органами, как, например, в Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве и Швеции.

#### *3. Функции наблюдения и контроля*

Области наблюдения и контроля за государственными закупками в странах ЕС регулируются национальным законодательством, а также обязательствами страны в соответствии с директивами ЕС, и поэтому данные функции играют центральную роль во всех национальных системах государственных закупок. При небольшом количестве

исключений, страны ЕС организовали данные функции в рамках главного центрального органа государственных закупок. В дополнение к обязательствам по предоставлению годовой статистики Европейской комиссии, и обычных обязанностей по подготовке ежегодного доклада правительству о функционировании национальной системы государственных закупок, в ряде стран действуют системы по осуществлению в государственных закупках упреждающего контроля (*ex ante*). Центральный орган государственных закупок или специально назначенное подразделение получают право на выдачу предварительных разрешений организациям заказчика в связи с определенными решениями в процессе закупок, либо заключений о выполнении требований соответствующих регулятивных положений. Некоторые закупочные органы также выполняют задачу по ведению официального «черного списка» тех хозяйствующих субъектов, которые нарушили правила ведения государственных закупок, не соблюдают свои договорные обязательства, представляют неверную информацию или занимаются подкупом.

Примерами стран ЕС, в которых существует та или иная форма упреждающего контроля, служат Кипр, Эстония, Франция, Венгрия, Латвия, Мальта, Польша и Румыния.

В заключение, отметим, что в тех странах ЕС, где основные функции осуществляются несколькими центральными закупочными органами, требуется тесное сотрудничество и согласованность между ними. Для такой группы стран ЕС типично, чтобы в консультативном комитете ЕС были представлены все эти органы.

#### *5.2.2 Распределение дополнительных функций в структуре государственных закупок*

Группа дополнительных функций определяется как деятельность в составе структуры государственных закупок, не имеющая непосредственного отношения к положениям или обязательствам директив ЕС или Соглашения об учреждении ЕС, но тем не менее представляющая исключительную важность для нормального функционирования системы государственных закупок. При этом все страны, недавно вступившие в ЕС, признали, что немаловажной частью процесса вступления была обусловленность наличия «административных ресурсов» для эффективного применения и обеспечения выполнения законодательства о государственных закупках. Этот вопрос постоянно рассматривался в их очередных докладах о ходе подготовки к вступлению, которые готовились ежегодно Еврокомиссией, и был важной темой двусторонних обсуждений и переговоров с подразделениями Еврокомиссии в годы, предшествовавшие вступлению.

##### *1. Консультативные функции и функции оперативной поддержки*

Наличие функции **справочной службы** в рамках центральной закупочной структуры для оказания на ежедневной основе правовой и профессиональной помощи и поддержки покупателям, а нередко и хозяйствующим субъектам, весьма распространено среди стран ЕС, но при этом объем данных функций между странами существенно отличен. К этой категории задач относится разработка справочных систем и операционных инструментов, как в интернете, так и на бумаге, для работы на всех стадиях закупочного процесса; это может быть, например, методология конкурсной оценки. Исследование позволило прийти к выводу, что наиболее распространенными являются не функции чисто профессиональной поддержки, а функции правовой помощи. Объясняется это, главным образом, особенностями кадрового состава центральных органов, где большинство сотрудников – это юристы, а также тем фактом, что данное направление обычно считается зоной ответственности самых разных структур в сообществе участников закупок, включая частный сектор.

Также очевидно, что группа новых государств ЕС, в отличие от другой группы государств, обычно отталкивается от более централизованного подхода, при котором центральные закупочные органы предлагают более широкий спектр услуг.

## *2. Функции опубликования и информирования*

Тогда как большинство центральных закупочных институтов предлагают **информацию и рекомендации** по государственным закупкам самыми различными способами, в том числе благодаря собственным веб-сайтам, существуют немалые отличия в том, что касается функций **опубликования**. Так, например, в Болгарии, Эстонии, Латвии, Польше и Словакии соответствующие институты выполняют функцию публикации главным образом для того, чтобы гарантировать, что на договоры, на которые не распространяется действие директив ЕС, не выпадали из централизованной системы требований по публикациям. Другими словами, данные институты отвечают за ведение национального бюллетеня подрядов, охватывающего все контракты, по которым действует требование к опубликованию. Кроме того, например, в Венгрии и Словакии закупочные ведомства также проверяют проекты объявлений прежде, чем они передаются в «Официальные ведомости» ЕС. В Ирландии, Словении и Великобритании центральные закупочные институты такой функцией не наделены. Там бюллетень подрядов или раздел в официальном издании, посвященный контрактам, данным институтом не ведется, а организации заказчика направляют свои объявления непосредственно в «Официальные ведомости» ЕС.

## *3. Функции профессионализации и совершенствования институтов*

Обучение, кампании по информированию и оповещению обычно проводятся центральными закупочными органами, но их участие нередко ограничено правовыми и процедурными аспектами новых регулятивных инициатив и правовых актов, тогда как комплексное обучение и совершенствование подготовки проводятся другими органами, например, университетами, частными компаниями или учреждениями общего образования в государственном секторе страны. Закупочные органы действуют, скорее, в роли инициаторов, координаторов и кураторов при разработке постоянных программ обучения в области государственных закупок для системы образования, например, в университетах и колледжах, вместо того, чтобы на практике заниматься таким комплексным обучением. Тем не менее, центральные институты стран ЕС вносят свой вклад в деятельность этих органов, например, присылая докладчиков на проводимые ими семинары и конференции.

## *4. Функции развития и координации закупок*

С появлением новых директив ЕС эта специфическая функциональная область постепенно приобретает большее значение во всех странах ЕС, но в особенности в тех, где рамочные соглашения и согласованные закупочные механизмы – совершенно новая сторона деятельности. В одних странах ЕС эти функции входят в обязанности главных центральных закупочных органов, как, например, в Великобритании, а в других – эти функции и обязанности переданы специализированным органом, как, например, в Швеции. Хотя это в принципе можно было бы объединить эти функции в едином центральном органе, отвечающем за меры политики и регулирование, однако государства ЕС осознают потенциальную опасность возникновения конфликта интересов или превращения в категорию заказчика. Поэтому рабочая сторона этой функции обычно ведется самостоятельными подразделениями, тогда как функции, связанные с мерами политики, остаются в центральном органе. В Великобритании за закупки и согласование рамочных соглашений для государственного сектора по ряду продуктов и услуг отвечает самостоятельное подразделение, связанное с центральным закупочным институтом (OGC), под названием «Закупочные решения» для OGC (“OGC Buying Solutions”).

Операционная сторона электронных закупок и вопросов, связанных с информационными технологиями в целом, обычно решается специализированными органами в системе органов государственного управления.

### **5.3 Страны ЕС с централизованной или полуцентрализованной структурой государственных закупок<sup>1</sup>**

#### **5.3.1 Двойная централизация**

В двух странах ЕС все или большая часть соответствующих задач **распределены между двумя ведущими центральными закупочными институтами**. Более того, оба эти института **независимы** друг от друга. Такую систему можно назвать «двойной централизацией». В эту группу государств ЕС входят Чехия, со своим Министерством регионального развития и Управлением по защите конкуренции, и Италия, с Агентством общественных работ и CONSIP. Обычно наиболее существенное отличие между этими двумя организациями состоит в том, что одна является подчиненной частью правительства, как, например, министерство, а другая пользуется определенной автономией. Такая двойная централизация позволяет распределить функции между подчиненным и независимым институтами.

В странах ЕС, в организации государственных закупок которых существует два доминирующих закупочных института, **законодательные и политические функции** сосредоточены в подчиненном министерству закупочном институте, а не в более независимом институте закупок. В Чехии эти функции переданы в Министерство регионального развития; в Италии законопроекты первичного законодательства разрабатываются в парламенте и в Совете министров, а вторичное законодательство – в Министерстве инфраструктуры и в региональных институтах.

В **Чехии** Министерство регионального развития также отвечает за определенную часть функций образования, управления, развития и хозяйственного управления. Кроме того, оно ответственно за функции, связанные с опубликованием. Управление по защите конкуренции отвечает главным образом за рассмотрение жалоб и средства защиты; также это управление представляет в парламент и правительство ежегодный отчет.

В **Италии** Агентству общественных работ поручены некоторые функции контроля и урегулирования споров; это агентство ежегодно отчитывается пере парламентом и выполняет некоторые мониторинговые и административные функции. CONSIP занимается обучением и исследованиями, контролем за системой государственных закупок, некоторыми аспектами функций опубликования, развития и хозяйственного управления, а также выступает в качестве ведомства центрального снабжения.

#### **5.3.2 Структуры государственных закупок с доминирующим закупочным органом**

В странах ЕС, где структура государственных закупок имеет главный закупочный институт, соответствующие задачи могут быть распределены между множеством различных институтов и организаций, но при этом один институт занимает главенствующее положение. Данную группу составляют Австрия, со своей Конституционной службой Ведомства федерального канцлера (BKA-VD), Германия – с Федеральным министерством

экономики и технологий (BMW<sub>i</sub>), Венгрия – со своим Советом по государственным закупкам, и Люксембург – с Министерством общественных работ.

В **Австрии** ВКА-VD отвечает за законодательные функции, международное сотрудничество и выработку рекомендаций правительству. Кроме того, эта служба предоставляет некоторые консультации организациям заказчика. Остальные задачи поделены между Федеральным ведомством закупок (*Bundesvergabebamt*), Федеральным министерством экономики и труда, Федеральным министерством финансов, частным предприятием *Bundesbeschaffungs GmbH*, а также самостоятельно организованной функцией опубликования, как, например, газета «*Lieferanzeiger*».

В **Германии** BMW<sub>i</sub> также отвечает за законодательные функции, международное сотрудничество, сбор статистических данных и некоторые информационные задачи. Остальные функции выполняются Федеральным министерством транспорта, строительства и городского хозяйства, Федеральным правительственным координационным и консультативным агентством, Закупочным ведомством Федерального министерства внутренних дел, Федеральным административным управлением (*Bundesverwaltungsamt*), Федеральной академией государственного управления, самостоятельной функцией опубликования, и Управлениями по консультированию в области закупок.

В **Венгрии** Совет по государственным закупкам занимается функциями управления и контроля, консультирует правительство, участвует в разработке законопроектов, а также отвечает за международное сотрудничество, обучение и опубликование. Остальные функции поделены между Министерством юстиции и законопорядка, Арбитражным советом по государственным закупкам, Министерством иностранных дел, Директоратом централизованных услуг, частным сектором и университетами, Управлением государственных ревизий и Контрольным управлением правительства.

В **Люксембурге** Министерство общественных работ готовит законопроекты и также отвечает за международное сотрудничество; оно взаимодействует с другими министерствами по многим другим задачам. Остальные функции переданы Исследовательскому центру, Ревизионному управлению, Директорату финансового контроля, Национальному институту государственного управления и частным газетным изданиям.

В **Швеции** NOU отвечает за разработку мер политики, мониторинг, информирование, предоставление консультаций правительству и участникам конкурсов. Остальные функции поделены между Министерством иностранных дел, Национальным советом по обслуживанию участников торговли, Министерством финансов, Центральным статистическим агентством, Антимонопольным ведомством, частными консультантами и университетами, а также частными издательскими компаниями, такими как Allego и Opic.

#### **5.4 Страны ЕС с децентрализованной закупочной структурой**

В странах ЕС с децентрализованной закупочной структурой, которая характеризуется рассредоточенной концентрацией закупочных функций, соответствующие задачи распределены между множеством различных институтов. Некоторые институты, особенно соответствующие министерства финансов или казначейства, всегда отвечают за ряд основных функций, но при этом отсутствует единый организационный центр или преобладание одного конкретного института или организации. Эту группу составляют Финляндия и Португалия. Однако в ближайшее будущее Финляндия может остаться единственной страной с такой организацией, так как португальская система будет

реформирована в сторону усиления централизации функций и сокращения числа участников.

**Финляндия** представляет собой образец закупочной структуры с децентрализованной системой, характеризующейся рассредоточением функций, когда закупочные функции распределены между множеством институтов и нет одного преобладающего закупочного института. Планов изменить такой базовый подход в ближайшем будущем нет. Наиболее важные задачи сосредоточены в Министерстве финансов (разработка мер политики и стандартной документации) и в Министерстве торговли и промышленности (составление законопроектов и некоторая часть функции наблюдения). При этом остальные функции поделены между Министерством иностранных дел, Государственным советом по закупкам, Консультативным отделом по государственным закупкам, Ассоциацией финских муниципальных и региональных органов власти, Государственным аудиторским управлением и частными структурами (преимущественно открытыми акционерными обществами) HAUS Ltd., Efeko Ltd. и Hansel Ltd. Кроме того, страна сама является вертикально децентрализованной, и важную роль играют регионы и муниципалитеты, в том числе через свою национальную ассоциацию. И в этом случае планов изменить базовую структуру нет.

В **Португалии** законопроекты составляются в правительстве, и нет отдельного органа, занимающегося выработкой национальной политики в области государственных закупок. Соответствующие функции поделены между рядом органов, включая *Direcção Geral dos Assuntos Comunitários*, *Direcção Geral do Património*, *Instituto de Mercados de Obras Públicas e Particulares Imobiliárias*, *Instituto Nacional de Administração* и *Direcção de Serviços do Aproveitamento Público*, которая входит в состав *Direcção Geral do Património*. Кроме того, страна вертикально децентрализована, так как Азорские острова и Мадейра имеют существенную автономию, а муниципалитеты играют значительную роль в закупках. Однако в будущем Португалия может присоединиться к группе стран ЕС с централизованной закупочной структурой, отличающейся высокой концентрацией функций в нескольких институтах, поскольку существуют планы по созданию «*Unidade Nacional de Compras*».

**Таблица. Особенности структур государственных закупок**

Централизованная структура	Полуцентрализованная структура	Децентрализованная структура
Болгария	Австрия	Финляндия
Кипр	Франция	Португалия
Чехия	Германия	
Эстония	Ирландия	
Венгрия	Италия	
Латвия	Люксембург	
Литва	Словения	
Мальта	Швеция	
Польша	Великобритания	
Румыния		
Словакия		
<b>11</b>	<b>9</b>	<b>2</b>

### **5.5 Примеры децентрализации в структуре государственных закупок**

В вертикальной структуре государственных закупок некоторые из закупочных функций могут осуществляться институтами и органами на уровне ниже уровня правительства. Следует различать две категории децентрализации. Во-первых, центральные закупочные органы могут иметь **местные отделения** помимо основного. Наиболее типичным примером является Словакия, где тремя местными подразделениями Управления по государственным закупкам выполняются некоторые консультативные и образовательные функции. Во-вторых, страны ЕС могут быть децентрализованы с точки зрения ведения государственных закупок. В федеративных странах – Австрии и Германии – и в странах ЕС с децентрализованной структурой государственной власти, например, в Великобритании, где существуют Шотландский парламент и Ассамблеи в Уэльсе и Северной Ирландии, либо в Португалии, с автономией Азорских островов и Мадейры, федеральные штаты или области нередко имеют закупочные институты, выполняющие ограниченные, а иногда и весьма обширные закупочные функции. Кроме того, во многих странах ЕС аналогичные органы, централизованные или децентрализованные, могут существовать в регионах, провинциях, областях и муниципалитетах.

В **Австрии** и **Германии** федеральные земли (регионы) участвуют в подготовке федерального законодательства в рамках «Рабочей группы федеральных земель» (Австрия) и Комитетов по закупкам (Германия); министерства федеральных земель по финансам, экономике и работам консультируют местное правительство и участников торгов; региональные академии гражданской службы организуют обучающие мероприятия, а региональные аудиторские палаты осуществляют контрольные функции. Федеральная земля Северный Рейн - Вестфалия в Германии ведет «черный список» участников аукционов и торгов. В **Италии** регионы, провинции и муниципалитеты все имеют собственные закупочные подразделения, которые выполняют некоторые из надлежащих функций. Аналогичным образом, собственные институты государственных закупок имеют самостоятельные области **Великобритании** и **Португалии**.

В **итальянском** Агентстве по общественным работам есть местные управления с собственной правосубъектностью. Эти управления предлагают консультации, организуют обучение и собирают сведения местного характера. Функции подчиненных управлений довольно ограничены. В отличие от них, закупочные институты провинций, регионов или муниципалитетов ведут более широкую деятельность, включая разработку местной политики в области закупок, выполнение административных и контрольных функций, функций опубликования и информирования, консультативных функций, а также функций обучения и исследований.

### **5.6 Отсутствие некоторых функций государственных закупок**

Тогда как во многих странах ЕС существует центральная закупочная структура, осуществляющая большинство или все закупочные функции, описанные выше, в некоторых странах ряд функций не охвачены ни одним из институтов. Регулярные обследования системы государственных закупок с целью оценки ее эффективности и результативности, исследования в области государственных закупок, комплексная программа подготовки для специалистов закупочного органа и даже разработка комплексной закупочной политики – вот наиболее яркие примеры видов деятельности, отсутствующих в некоторых странах ЕС. С другой стороны, всеми странами ЕС охвачены наиболее существенные функции, как то подготовка законопроектов, международное сотрудничество, консультации организаций заказчика и опубликование.

### 5.7 **Корпоратизированные закупочные функции**

В некоторых государствах ЕС ряд закупочных функций корпоратизированы. Соответствующие компании могут полностью или частично принадлежать государству, и обычно государство в той или иной степени осуществляет за ними надзор. Задачи, решаемые такими компаниями, могут включать в себя централизованное снабжение, содействие заключению рамочных соглашений, опубликование объявлений о подрядах, обучение и ведение квалификационных перечней, но они не распространяются на основные закупочные функции. Основы для такого подхода в разных странах могут быть самыми разными, но обычно преимущества корпоративной модели согласно частному праву связаны с коммерческой природой соответствующей деятельности, с особенностями структур доходов и расходов, договорных обязательств, с потребностью в дифференциации зарплат, т.д., что сложнее предусмотреть в рамках административных структур.

Например, в **Австрии** государственная компания **Bundesbeschaffung GmbH (BBG)** действует в качестве подразделения по центральному снабжению при Министерстве финансов. BBG также содействует заключению рамочных соглашений. В 2004 г. она ввела процедуру электронных закупок.

Вместе с государственной компанией Edita Plc, **финское** Министерство торговли и промышленности разработало новый интернет-сервис уведомления о контрактах для закупок на сумму ниже и выше устанавливаемого ЕС порогового значения. Данный интернет-сервис ведется Edita Plc. Кроме того, коммерческие организации обучения, главным образом, контролируемая государством HAUS Ltd. (60 % принадлежит государству), предлагают ряд курсов обучения для государственного сектора, ЖКХ и участников торгов. HAUS Ltd. подчиняется Министерству финансов. Финские муниципалитеты имеют аналогичную компанию, предлагающую обучение, под названием Efeko Ltd. Наконец, Hansel Ltd., закрытое акционерное общество, на 100 % принадлежащее государству, осуществляет некоммерческие операции. Компания выступает в качестве органа центрального снабжения, разрабатывает и управляет рамочными соглашениями на закупку продуктов и услуг.

В **Германии** квалификационные перечни по договорам на осуществление работ ведутся «Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen», совместной ассоциацией организаций заказчика, участников торгов и хозяйствующих субъектов по предварительной квалификации строительных компаний. В **Люксембурге** контракты публикуются в частных национальных газетах, а в **Швеции** опубликование контрактов поручено таким частным компаниям, как *Allego* или *Opic*.

## 6. **Институциональные модели и внутреннее организационное строение главных органов государственных закупок<sup>2</sup>**

*С учетом приведенного выше методологического раздела, обращаем ваше внимание на то, что исследование не анализирует особо природу договоров, с которыми работают центральные органы государственных закупок, что могло повлиять на выводы, сделанные в настоящем разделе. Это особенно справедливо в отношении государств ЕС, в которых обязанности по регулированию концессий, с организационной точки зрения, выполняются иными органами,*



*нежели те, что отвечают за регулирование и контроль за договорами на государственные закупки.*

В данном разделе сравнительного обзора обсуждаются различные институциональные модели, действующие в странах ЕС, в особенности в отношении главных органов центральных государственных закупок, а также то, как эти органы в целом организованы. Внутренняя организация этих органов может существенно отличаться с точки зрения правовых основ, подчиненности и статуса, а также основных организационных структур и центров принятия решений. При этом существует и много схожего.

### **6.1 Правовые основы**

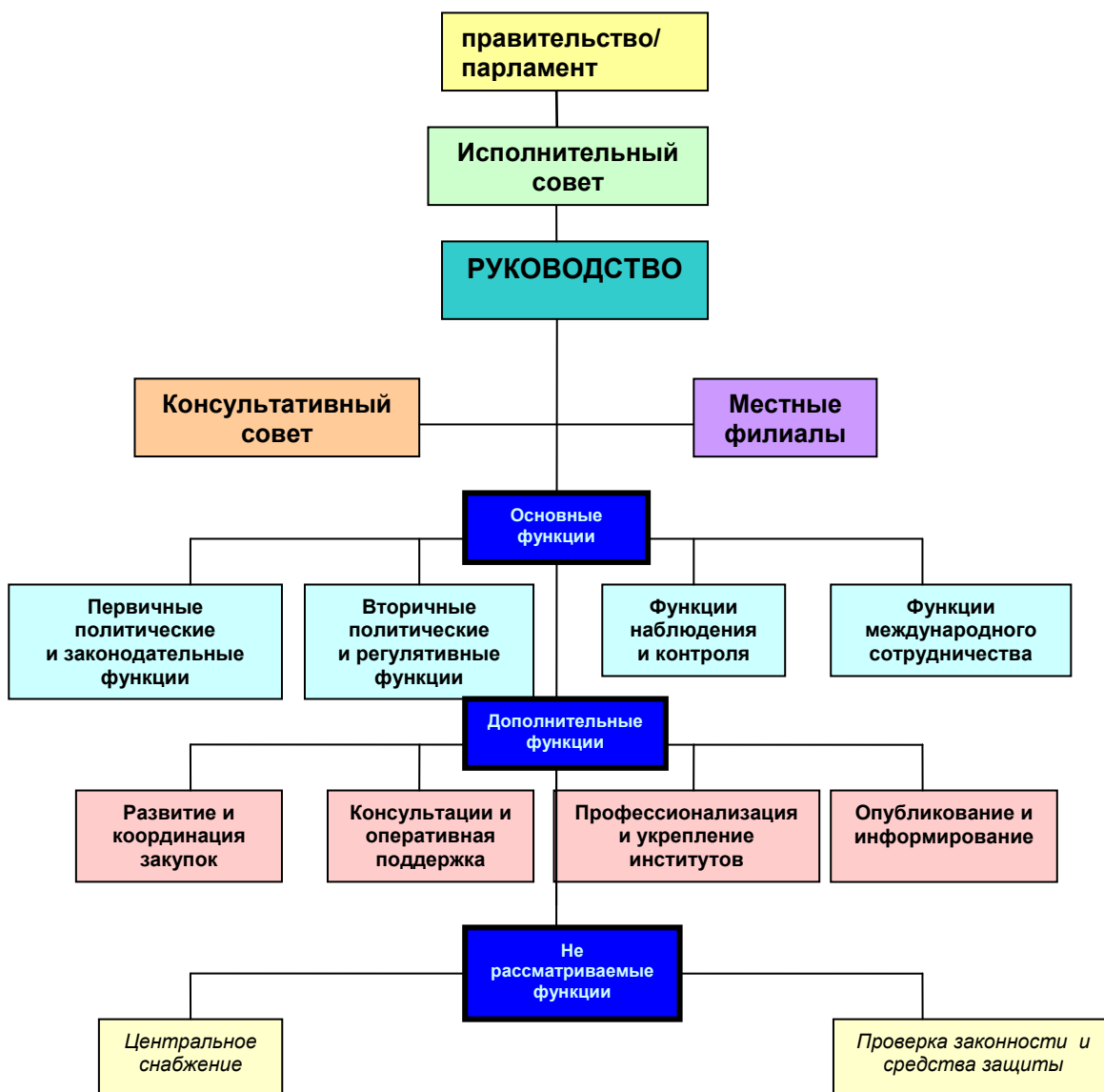
Понятие правовых основ центрального органа государственных закупок описывает положения правового документа, учреждающего институт и регулиющего его цели, функции, органы и полномочия. Служить правовыми основами центральной закупочной организации может конституция, акт парламента или правовой акт, королевский или президентский указ, либо право обычая. Кроме того, правовые основы могут распространяться на несколько правовых инструментов, в особенности тогда, когда закупочные функции переданы нескольким закупочным органам. Правовые основы закупочных органов, составляющих неотъемлемую часть министерства в правительстве, обычно являются частью общего права, регулиющего организации и процедуры правительства. Например, закупочные функции эстонского министерства финансов регулируются Актом о правительстве республики; функции французского DAJ – указом премьер-министра, а латвийского Государственного агентства по электронным закупкам – Положениями о Кабинете министров. В отличие от таких органов, правовые основы специализированных управлений или ведомств по государственным закупкам нередко регулируются законом о государственных закупках. Так обстоят дела, помимо прочего, в болгарском Управлении государственных закупок, венгерском Совете по государственным закупкам, итальянском Агентстве общественных работ, латвийском Бюро по контролю за закупками, польском Управлении государственных закупок и словацком Управлении по государственным закупкам. Чешское антимонопольное ведомство черпает свои правовые основы из конституции, из Закона об организации правительства, Закона об общественном договоре и Закона о концессиях. Правовыми основами деятельности британского Управления государственной торговли служит министерский указ, а итальянского CONSIP – законодательный указ и два указа министерства. Правовые основы мальтийского Департамента подрядов сосредоточены в общем Акте о финансах и аудите. Правовые основы корпоратизированных органов центральных закупок, например, австрийского BBG и финского общества Hansel Ltd., часто регулируются корпоративным правом, вместе с законом или указом, уполномочивающими компанию на осуществление определенных закупочных функций. Значение правовых основ центрального закупочного органа зависит от привлечения парламента и связанной с этим независимости правительства. Если институт регулируется министерским указом или внутренними положениями, определяющими организацию и процедуры правительства, изменить его функции либо прерогативы или даже ликвидировать его без привлечения законодателей может министр или все правительство в целом. Такие правовые основы превращают соответствующий институт в независимую часть правительства. Если правовые основы института регулируются актом парламента или официальным законом, тогда любые изменения в функции и прерогативы института подлежат утверждению парламентом, если закон не уполномочивает правительство вносить такие изменения. Такая зависимость от утверждения парламентом обличает институт некоторой независимостью от правительства, и эта независимость будет еще больше, если правовые основы полностью или частично регулируются конституцией.

## 6.2 Обзор организационного строения и структур принятия решений

Попытка коротко охарактеризовать и классифицировать различные институциональные модели в странах ЕС – задача сложная, так как существует широкий круг реализованных организационных решений. Тем не менее, сравнительный анализ позволяет провести различие между внутренними структурами главных закупочных органов по следующим критериям:

1. основные параметры структур руководства и принятия решений (то, как эти основные органы организованы, какова их структура и полномочия, как назначаются руководители, подчиненность, статус и властные полномочия);
2. исполнительная и оперативная структуры (то, как организован оперативный уровень, основные функции и задачи).

### ОБЩАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК



### 6.2.1 Структура руководства и принятия решений

Большинство стран ЕС следуют модели организации государственной службы, в которой центральные органы государственных закупок являются частью государственной службы и укомплектованы должностными лицами, которые назначаются, контролируются и увольняются как все остальные госслужащие. Ведущий государственный служащий отчитывается перед своим начальством в правительстве.

**Болгарским** Агентством государственных закупок руководит исполнительный директор, контракт с которым подписывается, изменяется и прекращается министром экономики и энергетики по согласованию с премьер-министром. Генеральный директор **эстонского** Управления государственных закупок, которого назначает министр финансов, подписывает решения по опротестованию и организует работу своего управления. Глава **латвийского** Бюро по контролю за закупками представляет Бюро, принимает решения по расходованию средств, утверждает внутренние указания, назначает и увольняет должностных лиц и сотрудников. Директор латвийского Государственного агентства по электронным закупкам руководит работой агентства: управляет ежедневной деятельностью агентства, разрабатывает стратегию, представляет агентство, набирает и увольняет персонал и отвечает за распределение финансовых ресурсов. Директор назначается министром по результатам открытого конкурса, которые публикуются в официальной газете. Директор **французского** DAJ назначается указом и подчиняется министру экономики, финансов и промышленности. Есть руководитель департамента в **словенском** Департаменте государственных закупок, коммунальных служб и концессий. Политикой в области закупок в **британском** Агентстве государственной торговли руководит старший государственный служащий, которому помогает аппарат управления и который подчиняется одному из исполнительных директоров в составе правления OGC. Аналогичным образом, руководители соответствующих закупочных институтов в **Австрии, Германии, Люксембурге** и на **Мальте** также являются государственными гражданскими служащими.

В некоторых странах ЕС центральным органом государственных закупок руководит авторитетный президент или председатель. Назначение и прекращение полномочий такого авторитетного руководителя является решающим фактором в установлении относительной независимости государственных закупок в институциональной структуре правительства. Определяющей характеристикой такой модели является то, что руководство закупками назначается не конкретным министром, а главой правительства или главой государства, либо даже парламентом. Этой модели следует небольшое число стран ЕС, а именно Кипр, Чехия (Управление по защите конкуренции), Польша, Румыния и Словацкая республика.

**Кипрский** Директорат по государственным закупкам - это директорат в составе Казначейства республики, являющегося независимой службой (то есть оно не входит ни в какое министерство), возглавляемой Главным финансовым директором; он назначается президентом республики и не может быть снят с должности до ухода на пенсию. **Чешское** Агентство по защите конкуренции возглавляется председателем, которого назначает президент республики по предложению правительства на срок в шесть лет. **Румынское** Национальное агентство по регулированию и контролю за государственными закупками возглавляют президент и его заместитель под контролем премьер-министра.

В соответствии с **польским** Законом о государственных закупках президент Управления государственных закупок назначается премьер-министром из числа кандидатур, отобранных на открытом конкурсе. Им может стать только специалист с высшим образованием и знанием системы государственных закупок. Срок пребывания на должности составляет пять лет, с возможностью продления срока один раз. Президент

остается в должности до назначения своего преемника. Независимость президента Управления обеспечивается широкими полномочиями, связанными с государственными закупками в Польше.

**Словацкое** Управление по государственным закупкам возглавляет председатель, которого назначает и увольняет правительство. Заместитель председателя назначается и отправляется в отставку правительством по предложению председателя. И для председателя, и для его заместителя срок пребывания в должности – пять лет, с возможностью продления еще на один срок. В соответствии со статьей 111 Закона № 25/2006 срок пребывания в должности председателя или его заместителя прекращается по истечении установленного срока, в случае отставки, в результате увольнения с должности словацким правительством, либо по наступлении смерти или в случае объявления о его смерти. Правительство отправляет в отставку председателя или его заместителя в случае его осуждения за совершение преступления по суду, лишения его дееспособности законным решением суда, либо в случае ограничения его дееспособности; в случае, если председатель или его заместитель занимает должность или осуществляет деятельность, не совместимую с пребыванием его в должности председателя или заместителя, либо если он не исполняет свои функции в течение периода свыше шести последовательных календарных месяцев. Правительство имеет право приостановить исполнение функций председателем или его заместителем в случае возбуждения уголовного преследования против них в связи с исполнением ими своих функций. Таким образом, в соответствии с законом, руководящий орган Управления по государственным закупкам может быть отправлен в отставку только в определенных установленных случаях, а не просто потому, что утратил доверие правительства. Такая правовая процедура является существенным укреплением должностных полномочий председателя. Как и в случае Польши, независимость председателя, гарантированная законом, укрепляет в Словакии авторитет системы государственных закупок.

Может быть один или несколько **заместителей председателя или вице-президентов**, либо назначаемых руководителем центрального органа государственных закупок, либо выбираемых или назначаемых извне. Исполнительный директор **болгарского** Агентства государственных закупок назначает Генерального секретаря, который руководит, координирует и контролирует деятельность агентства в соответствии с положениями вторичного законодательства и требованиями, устанавливаемыми Исполнительным директором. **Кипрский** Директорат государственных закупок возглавляется заместителем Главного финансового директора, являющимся профессиональным финансовым специалистом. В отсутствие руководителя заместитель руководителя представляет **латвийское** Бюро по контролю за закупками. Два действующих вице-президента **польского** Управления государственных закупок назначаются и отзываются премьер-министром по просьбе президента Управления.

В других странах ЕС центральный закупочный орган имеет вышестоящий уровень управления в виде совета или комитета по государственным закупкам. Этой модели следуют Венгрия, Италия и Швеция. В случае **Венгрии** председатель избирается Советом по государственным закупкам. Совет является независимым административным органом и в соответствии с Законом о государственных закупках подчиняется только парламенту. Его члены назначаются представителями трех заинтересованных сторон – участников торгов, организаций заказчика и лиц, представляющих общественные интересы, - в равных долях. Закон устанавливает, какие организации/лица имеют право назначать членов в Совет. Члены Совета выбирают президента на пятилетний срок большинством в 2/3 голосов, а также вице-президента на два года простым большинством. Члены Совета, за исключением президента, не являются штатными сотрудниками. В **итальянском** Агентстве общественных работ существует председатель и четыре члена, назначаемые

совместно спикером Сената и спикером Палаты депутатов. Председатель совета избирается его членами. Каждый из членов совета остается на этой должности в течение пятилетнего срока, не подлежащего продлению. В итальянском CONSIP действует совет директоров, выдвигаемых Министерством экономики и финансов, и состоящий из девяти членов, включая председателя и главного исполнительного директора. Председатель отвечает за разработку стратегии, институциональные отношения и обмен информацией, тогда как главный исполнительный директор ответственен в целом за деятельность органа. В **шведском** NOU существует национальный совет, и его члены назначаются правительством по предложениям различных заинтересованных сторон. Весь совет с его восьмью членами является коллегиальным руководителем NOU в вопросах политики и толкования в пределах его полномочий. Члены совета представляют как организации заказчика, так и участников торгов. Председателем является судья Административного апелляционного суда. Совет заседает раз в месяц. Назначение руководителей венгерского и итальянского институтов парламентом существенно усиливает их независимость от действующего состава правительства.

Закупочные органы с коллегиальной структурой руководства, как в Венгрии и Швеции, в своих организационных структурах имеют совет с постоянным штатом. Рабочим органом **венгерского** Совета по государственным закупкам является его Секретариат, который работает под руководством Генерального секретаря и разбит на несколько подразделений в соответствии с конкретными задачами Совета. Генеральный секретарь был назначен советом в 1995 г. на неопределенный срок. Ежедневное руководство **шведским** NOU осуществляется секретариатом, возглавляемым директором.

Совет может также выступать в качестве **консультативного** органа ведомства по государственным закупкам. В нем могут быть представлены различные заинтересованные стороны в системе государственных закупок, например, правительство, парламент, промышленные организации, профсоюзы или наука. Например, в **польском** Управлении государственных закупок существует консультативный орган при президенте Управления. Он состоит из 10 - 15 членов, назначаемых премьер-министром; в настоящее время в нем работает 14 членов. Кандидатов в Совет предлагают парламентские группы, национальные организации самоуправления и национальные организации предпринимателей. Назначает членов Совета премьер-министр. Председателя Совета премьер-министр назначает из числа членов Совета. Заместителя председателя Совет выбирает из своего состава. Совет призван формулировать мнения по особо важным вопросам, касающимся системы государственных закупок, по представлению президента Управления государственных закупок; давать заключения по нормативным актам, относящимся к системе государственных заказов; давать заключения по ежегодным отчетам президента Управления о функционировании системы государственных заказов; устанавливать принципы профессиональной этики лиц, осуществляющих задачи, предусмотренные Законом о государственных закупках, в рамках системы госзаказов, а также давать заключения по результатам проверок, проводимых президентом Управления. **Румынское** Национальное агентство по регулированию и контролю за государственными закупками также имеет свой консультативный совет. **Венгерский** Совет государственных закупок и **шведский** NOU также представляют участников системы государственных закупок, но в отличие от Польши, в данных институтах они являются основными органами принятия решений.

### 6.2.2 *Исполнительные и оперативные структуры*

Исполнительные функции центрального закупочного органа соответствуют порученным ему задачам, как это описано в предыдущих разделах настоящего исследования, в

соответствии с основными функциями, обычно осуществляемыми такими центральными закупочными структурами.

У **болгарского** Агентства государственных закупок три основных подразделения: Финансовый и правовой директорат, Контрольный и аналитически-методологический отдел и электронная база данных. В **кипрском** Директорате государственных закупок два основных подотдела: Отдел политики и развития (ОПР) и Контрольно-надзорный отдел (КНО). Отдел ОПР отвечает за разработку законопроектов, стандартной конкурсной документации и за разработку основных правил и инструкций. Данный отдел также занимается организацией национальной программы обучения для государственного сектора и сектора ЖКХ. Отдел КНО занимается подготовкой инструкций и распоряжений, помощью и контролем за деятельностью организаций заказчика, а также сбором статистических и иных данных. Также отдел КНО следит за соблюдением положений кипрского закона о государственных закупках, например, в отношении применения исключений, продлений и ускоренных процедур. Функция справочного отдела также осуществляется КНО, который оказывает поддержку первого уровня организациям заказчика в разъяснении законодательства о государственных закупках. В **эстонском** Управлении государственных закупок два основных отдела: Департамент надзора и Регистрационный департамент. Первый выполняет обязанности, связанные с обеспечением выполнения требований и защитой, а также выполняет контрольную и наблюдательную функцию. Последний занимается функцией опубликования и информирования. Поддиректорат государственных закупок во **французском** DAJ включает три подразделения: «вопросы общего законодательства и международные вопросы», «консультации заказчикам» и «перспективные и технические вопросы». В **венгерском** Совете по государственным закупкам действует Правовой отдел, Отдел международных отношений и обучения, а также Редакционный совет, отвечающий за публикацию объявлений в бюллетене и опубликование извещений, связанных с соответствующими процедурами, в «Официальных ведомостях» ЕС, анализ всех уведомлений с точки зрения соблюдения законодательства о государственных закупках, возвращение для доработки уведомлений с неполными данными, а также ведение электронной системы управления уведомлениями и собственной интернет-страницы Совета. Группа экономического анализа занимается управлением и анализом статистики по государственным закупкам; Финансовый отдел и начальник кадрового отдела планируют бюджет Совета; организуют консультации с министерством финансов, исполняют и контролируют исполнение утвержденного бюджета. Наконец, начальник службы внутреннего контроля проводит финансовые проверки в организации.

**Итальянское** Агентство общественных работ состоит из трех основных отделов. Технический секретариат содействует всей деятельности агентства через подготовку разъяснений и нормативных документов. Инспекционная служба является оперативным звеном агентства; она осуществляет контроль и проверки в области общественных работ. Отдел наблюдений за общественными работами собирает в электронном виде данные и информацию об общественных работах. Кроме того, он устанавливает стандартные затраты и дает статистику и анализ затрат, необходимые для деятельности агентства. CONSIP поделен на семь директоратов. Контрольно-финансовый директорат отвечает за ведение учета, баланса и разработку бюджета, казначейские операции, подготовку квартальной отчетности, контроль за деятельностью руководства, затраты на приобретения, учет подрядных операций, операций с недвижимостью, вспомогательные услуги и промышленную безопасность. Правовой отдел и директорат корпоративных вопросов занимается проведением и правовым сопровождением конкурсов; ведением базы данных торгов; управлением системой подрядов, а также юридическим сопровождением корпоративной деятельности. Генеральный директор отвечает за

руководство ИС и DARPA. Работе генерального директора помощь оказывает Оперативный директорат. Последний отвечает за управление проектами, ведение и контроль за исполнением договоров, поддержку в проверке договоров, обследование качественных стандартов товаров и услуг, выработку инструкций по стратегии проведения конкурсов, а также инструментов и методов планирования деятельности. Директорат государственных финансов несет ответственность за содействие и управление всеми проектами и услугами Департамента казначейства, Государственного департамента общего учета и Управления общего учета. Директорат информационных систем отвечает за разработку и ведение всех проектов и служб Министерства экономики и финансов, а также аппарата министерства. DARPA содействует выполнению работы по рационализации государственных расходов.

В **латвийском** Бюро по контролю за закупками существует три департамента и Комиссия по рассмотрению жалоб. Правовой департамент рассматривает жалобы участников торгов и представляет бюро в суде в случаях, когда решения комиссии по рассмотрению жалоб подлежат обжалованию. Методологический департамент состоит из директора и трех отделов: методологии, юридических и европейских вопросов, а также отдела контроля. Информационный департамент состоит из директора и двух отделов: объявлений о закупках и статистики, а также отдела развития систем закупок. Комиссия занимается жалобами участников торгов и принимает решения разрешить или запретить заключение договора о закупках.

В **польском** Управлении государственных закупок четыре департамента. Юридический департамент оказывает как внутренние, так и внешние юридические услуги для управления через четыре своих отдела: законодательства, юридических заключений, административных решений и европейского права. Контрольный департамент выполняет задачи, связанные с контрольными полномочиями президента Управления, которые предусмотрены законом о государственных закупках, и организует сотрудничество Управления с другими контрольными институтами, например, Верховной контрольной палатой и региональными аудиторскими палатами. Департамент состоит из четырех отделов: проверки контрактов на поставки товаров и услуг (*ex ante*); проверки контрактов на выполнение работ; проверки контрактов на коммунальные услуги и надзорных проверок (*ex post*). Департамент обучения и публикаций занимается обучающими мероприятиями, распространением обучающих материалов и редакцией *Бюллетеня государственных закупок*. Задачи департамента распределены между двумя отделами: Отделом обучения и образовательных публикаций и Отделом бюллетеня. Департамент международного сотрудничества, исследований и анализа отвечает за международные контракты Управления и его сотрудничество с аналогичными органами в других странах и в международных организациях, занимающихся проблематикой государственных закупок. Департамент собирает и распространяет информацию о международных положениях и процедурах, касающихся государственных закупок. Также департамент анализирует функционирование польской системы государственных закупок, закупочного рынка и перспективы его развития. Он готовит годовые отчеты о функционировании системы государственных закупок, которые затем направляются в Совет министров (два сотрудника). Также департамент готовит статистические отчеты, направляемые в Европейскую комиссию согласно соответствующим положениям директив ЕС. Департамент собирает статистические и иные данные. Бюро апелляции выполняет задачи, связанные с апелляционными процедурами в соответствии с законом о государственных закупках, и помогает работе апелляционных советов. Жалобы на закупочные решения должны направляться в соответствующие организации закупщика (первая инстанция) прежде, чем они будут рассмотрены независимыми апелляционными советами Управления во второй инстанции.

**Словацкое** Управление по государственным закупкам состоит из Управления председателя, Управления заместителя председателя, Отдела законодательства и методологии, Отдела Ведомостей и перечней, Отдела внутренних положений и решений по опротестованию, Отдела инспекций, Департамента по европейской интеграции и международному сотрудничеству, Управления государственной службы, Отдела экономики и ИС, Комиссии по защите и Апелляционного совета при Управлении заместителя председателя.

## **7. Административные ресурсы центральных органов государственных закупок**

### **7.1 Определение понятия административных ресурсов**

Одной из основных задач данного исследования является рассмотрение вопроса об административных ресурсах в центральных структурах государственных закупок. Новые члены ЕС и страны – кандидаты сталкивались или сталкиваются с этим вопросом в качестве одного из главных критериев в разделе о государственных закупках в условиях для вступления в ЕС. Для страны – кандидата недостаточно просто соблюдать положения соглашения об учреждении ЕС; от нее ожидается создание в самом широком смысле полностью надежной и эффективной системы государственных закупок. Вступающие в ЕС страны должны продемонстрировать наличие в удовлетворительной степени административных ресурсов на центральном уровне органов власти, достаточных для выполнения национального законодательства, отражающего положения директив ЕС; для эффективного контроля за операциями по государственным закупкам и для выполнения всех прочих обязательств в соответствии с директивами Еврокомиссии и Соглашения об образовании ЕС. Эти обязательства подразумевают создание соответствующих институтов и механизмов, включая те из них, которые занимаются устранением нарушений, и гарантии того, что эти институты имеют достаточный штат и ресурсы для эффективного выполнения всех своих функций, которые могут включать широкий круг как основных, так и дополнительных функций, описанных выше. При этом определение административных ресурсов не должно быть строго узким, а должно выходить за рамки ресурсов, которыми распоряжаются центральные закупочные органы и тем самым включать в себя **аккумулированные административные ресурсы**, которые создаются и находятся в распоряжении органов государственного управления для содействия операциям по государственным закупкам в соответствующей стране ЕС. Согласно такому более широкому определению, административные ресурсы имеются в распоряжении и предоставляются многочисленными участниками общества, включая участников в частном секторе. В частности, исполнение некоторых дополнительных функций, например, профессионализации и укрепления институтов, осуществляется в той или иной стране ЕС сразу многими участниками, тогда как за основные функции обычно отвечают центральные закупочные органы. Настоящее исследование не анализирует административные ресурсы в данном более широком смысле, а ограничивается обсуждением ресурсов на уровне центрального правительства. Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что в исследовании не делается попыток оценить ресурсы отдельных стран ЕС, а лишь дается обзор того, как страны предпочитают организовывать и укомплектовывать штатами свои основные закупочные органы. Потребность в ресурсах и их наличие внутри данных основных органов зависят от ряда факторов, таких как размер экономики, число организаций заказчика и договоров о закупках, административной структуры страны ЕС, а также, разумеется, от приоритетности государственных закупок в структуре национального правительства.



Понятие административных ресурсов на центральном уровне отвечает на вопрос о том, имеют ли центральные органы государственных закупок в той или иной стране ЕС кадровые, финансовые и иные ресурсы, необходимые для выполнения ключевых функций государственных закупок, перечисленных выше во вступлении. Данный вопрос также касается того, как центральные органы государственных закупок выполняют эти функции. Административные ресурсы в странах ЕС отличаются существенно: от небольших подразделений в составе национальных министерств до управлений государственных закупок с несколькими сотнями сотрудников или государственных служащих. Образовательная квалификация персонала, работающего в центральных закупочных институтах, особенно важна в контексте жестко регулируемой политической области, определяемой политикой ЕС.

Как отмечалось в предшествующих разделах исследования, центральные органы государственных закупок в странах ЕС призваны осуществлять широкий круг функций. Многие из этих функций непосредственным образом связаны с членством в ЕС. Первичное и вторичное законодательство должно разрабатываться в регулятивной среде практически постоянных реформ, как этого требует законодатель и прецеденты, устанавливаемые Европейским судом. Кроме того, центральный закупочный орган должен координировать национальное участие в данном законодательном процессе через посредство консультативных комитетов и специальных рекомендаций национальному правительству. Необходимо собирать и представлять статистический материал. Европейская комиссия и центральные организации государственных закупок других стран ЕС должны иметь постоянный контакт в стране. Следовательно, требуется национальная центральная структура государственных закупок с достаточными административными ресурсами для выполнения основных функций и для соблюдения требований к членству в ЕС в области государственных закупок. При этом стране – члену ЕС также требуются административные ресурсы для выполнения многочисленных дополнительных функций ввиду их косвенного, но очень существенного влияния на реализацию на практике законодательства в области государственных закупок и на поддержку, которую они оказывают развитию национальной системы государственных закупок.

## **7.2 Административные ресурсы центральных закупочных органов**

Административные ресурсы организаций государственных закупок в странах ЕС включают в себя кадровые ресурсы, в том числе численность штата, его состав и образовательную квалификацию сотрудников; финансовые ресурсы и статус руководства.

### **7.2.1 Численность штата и образовательная квалификация сотрудников**

Кадровые ресурсы центральных организаций государственных закупок – это главный вопрос в контексте административных ресурсов. Отправной точкой является численность штата - количество людей, занятых в основном органе централизованных закупок и иных связанных институтах (количество). Если институты постоянно недоукомплектованы, их кадровых ресурсов будет недостаточно для эффективного выполнения многочисленных функций. Кроме того, важным является и образовательная квалификация штата. Число юристов, экономистов, политологов, бывших практиков, инженеров или бухгалтеров важно также, как и подготовка вспомогательного персонала. Помимо этого, определенную роль играет непрерывность образования, внутреннего или внешнего. Аналогично рассматриваемому ниже финансированию, важно отношение между размером национального рынка государственных закупок и сложностью задач, порученных центральной закупочной организации, а также численностью его штата. Численность штата в центральных закупочных организациях стран ЕС различна. Более того, поскольку

многие из соответствующих органов занимаются множеством других вопросов, помимо описанных выше функций государственных закупок, не всегда понятно, сколько людей в действительности занято выполнением основных и сколько - дополнительных функций централизованных государственных закупок.

В **австрийском** Отделе законодательства о закупках Конституционной службы ведомства федерального канцлера штат состоит из четырех постоянных сотрудников - государственных служащих с юридическим образованием. В открытом акционерном обществе *Bundesbeschaffungs GmbH* - 58 штатных единиц: один государственный служащий и 57 сотрудников. Пять сотрудников, работающих в его Юридическом департаменте, имеют высшее юридическое образование. В Закупочном департаменте персонал имеет либо техническую, либо коммерческую подготовку, или же университетский диплом. Совокупная численность Агентства государственных закупок **Болгарии** составляет 38 человек, включающих как государственных служащих, так и сотрудников, из которых 34 имеет степень магистра (19 в экономике, девять в праве и шесть - в информационных технологиях). В ближайшем будущем персонал будет увеличен до пятидесяти с небольшим. В **кипрском** Департаменте государственных закупок работает 14 человек, не считая секретарских работников. Там пять профессиональных бухгалтеров, шесть выпускников университетов с дипломами в экономике и инженерных науках, и три юриста.

Юридический департамент **чешского** Управления по защите конкуренции состоит из шести сотрудников; Отдел государственных закупок - 30 сотрудников; Апелляционная комиссия - из шести сотрудников и около 20 внештатных специалистов; Организационный и финансовый департамент - из десяти сотрудников и Департамент европейской интеграции и международных отношений - тоже из десяти сотрудников. Большинство сотрудников имеют высшее юридическое или экономическое образование. В **эстонском** Министерстве финансов конкретными вопросами государственных закупок занимаются четыре государственных служащих, и 18 штатных сотрудников работают в Управлении государственных закупок. В **Финляндии** над вопросами закупок трудятся четыре государственных служащих в Министерстве финансов и 50 штатных сотрудников в частной компании Hansel Ltd.

Во **Франции** на Директора государственных закупок работает около 40 человек, а на Государственную комиссию - 18. В поддиректорате закупок Департамента судебных дел Министерства экономики, финансов и промышленности у 30 государственных служащих высшее образование. В 2005 г. в **венгерском** Совете по государственным закупкам было 23 члена и 33 человека в штате Секретариата. Большинство штатных членов являются государственными служащими, но некоторые работают по совместительству на общих условиях или на особых условиях прикомандирования. В соответствии с венгерским законом о государственных служащих требуется диплом об окончании средней школы, а в случае поста руководителя - профессиональный диплом среднего уровня. Государственный служащий должен сдать профессиональный экзамен в области государственного управления, а юрист - сдать профессиональный экзамен в области права не позднее, чем по истечении трех лет после приема на работу. Членам комиссии по государственным закупкам требуется диплом о получении высшего образования и три года профессионального опыта, и они должны сдать профессиональный экзамен либо в области государственного управления, либо в области права. В 2005 г. общая численность сотрудников, работавших в венгерском Арбитражном совете по государственным закупкам вместе с секретариатом составляла 79 человек. В **ирландском** Отделе политики в области государственных закупок в настоящее время от 10 до 12 штатных сотрудников: руководитель отдела, профессиональный советник по делам строительства, пять сотрудников среднего звена и от четырех до пяти - секретарские работники.

В 2006 году в **итальянском** Агентстве общественных работ численность персонала составляла 237 государственных служащих, из которых у большинства было высшее образование в области технических наук, права или экономики. Процент сотрудников, знающих европейское законодательство, около 70. В CONSIP около 500 работников, из которых 355 с высшим образованием. Из 32 работников **латвийского** Бюро по контролю за закупками 18 государственных служащие и 14 сотрудников, тогда как в Государственном Агентстве по электронным закупкам штат состоит из 32 человек, из которых 18 государственных служащие и 14 сотрудники. Примерно половина из них имеет юридическую подготовку, а около четверти – экономическое образование. Все знакомы с государственными закупками, за исключением хозяйственного и административного персонала и бухгалтеров. Государственными закупками в **люксембургском** Министерстве общественных работ занимаются два государственных служащих.

Президенту **польского** Управления государственных закупок помогает персонал численностью в 115 человек. Все государственные служащие и почти все сотрудники Управления имеют высшее образование, и многие из них юристы. В частности, с европейским законодательством знакомы три штатных сотрудника в Отделе европейского права и четыре штатных работника в Департаменте международного сотрудничества, исследований и анализа. Весь штат Юридического департамента, Контрольного департамента, Департамента международного сотрудничества, исследований и анализа, а также Департамента обучения и публикаций знает Закон о государственных закупках. Финансовые и технические аспекты закупок известны некоторой части персонала с опытом работы в организациях заказчика. В **португальском** *Direcção Geral do Património* работают девять государственных служащих.

В **Румынии** в Национальном агентстве по регулированию и контролю за государственными закупками в настоящее время в штате работают 70 человек, но по закону общее количество штатных единиц 125. При этом 90 процентов персонала имеют высшее образование по различным специальностям, включая экономистов, юристов и инженеров. Правила карьерного роста в системе органов государственного управления распространяются и на агентство. Все сотрудники агентства знакомы с положениями законодательства о государственных закупках. Около 130 штатных сотрудников Министерства финансов занимаются вопросами упреждающего контроля в сфере государственных закупок. В **словацком** Управлении по государственным закупкам штат состоит примерно из 110 единиц, из которых 90 государственных служащие и 20 сотрудники ведомства; практически все они имеют среднее специальное или высшее образование. В **словенском** Департаменте государственных закупок, государственных коммунальных служб и концессий работают восемь государственных служащих с учеными степенями.

В секретариате **шведского** NOU от девяти до десяти сотрудников (юристы и экономисты с высшим образованием), а в Министерстве финансов непосредственно вопросами государственных закупок занимаются два государственных служащих. В **британском** Управлении государственной торговли в настоящее время занято около 500 человек, главным образом государственных служащих, но также и консультантов, но из них лишь небольшая часть занимается работой в области политики проведения централизованных государственных закупок – всего около 25. Они имеют различное образование. Большинство персонала получило профессиональную подготовку в области закупок и большая их часть знакома с европейским законодательством и законом о государственных закупках. Немалая доля персонала разбирается в финансовых и технических аспектах закупок.

### 7.2.2 Средства финансовых доходов

**Финансовые ресурсы** имеют отношение как к бюджету центральных институтов государственных закупок, так и к источникам их доходов. Многие институты получают средства из общего бюджета, например, в рамках бюджетных отчислений министерствам, к которым они относятся. В некоторых других управлениях могут существовать собственные источники дохода, складывающиеся, например, из сборов, выплачиваемых за опубликование договоров, или даже из определенных «налогов», взимаемых с каждого договора. Не все решает размер бюджета. Важны также и размер национального рынка государственных закупок и сложность задач, которые решает центральная закупочная организация.

В 2005 г. проект бюджета **болгарского** Агентства государственных закупок был разработан самим агентством и представлен Министерству экономики и энергетики на утверждение. Бюджет **чешского** Управления по защите конкуренции в основной части состоит из государственных ассигнований, но раньше, если лицо подавало жалобу, оно должно было внести депозит и одновременно уплатить теперь уже отмененный административный сбор. Годовой бюджет **эстонского** Управления государственных закупок является частью общего государственного бюджета. Годовой бюджет поддиректората по государственным закупкам **французского** DAJ – часть государственного бюджета.

В 2005 году бюджет **венгерского** Совета по государственным закупкам утверждался ежегодным законом о бюджете. Бюджет готовится в рамках консультаций между сотрудниками секретариата Совета и Министерством финансов, а затем утверждается парламентом. В то же время доход формируется не только из министерского бюджета, но и за счет сборов за публикации и штрафов (50% дохода). Другим источником доходов для Совета являются сервисные административные сборы, связанные с ведением различных перечней (официального перечня консультантов по государственным закупкам, официального перечня утвержденных подрядчиков, перечня арбитражных судей), и сборы, причитающиеся за начало процедуры рассмотрения. Кроме того, в Совет также поступает доход от продажи ведомостей (хотя этот доход существенно меньше, чем затраты на их публикацию).

Бюджет, выделяемый CONSIP в **Италии**, является частью общего министерского бюджета и складывается из фиксированной суммы, покрывающей постоянные затраты программы (например, персонал), и переменной части, приходящейся на покрытие затрат инновационных стратегических проектов. Бюджет **латвийского** Бюро по контролю за закупками является частью государственного бюджета. Бюджет на содержание **мальтийского** Департамента подрядов финансируется из общего бюджета правительства. Бюджетная смета составляется к сентябрю каждого года и передается в Министерство финансов. Бюджет принимается в соответствии с приоритетами государства. Уточненный бюджет утверждается парламентом в конце календарного года.

Основной бюджет **польского** Управления государственных закупок является частью государственного бюджета и готовится в соответствии с бюджетным законодательством. Затраты на апелляционные процедуры покрываются из обязательных регистрационных взносов. Бюджеты различных **португальских** закупочных институтов являются частью государственного бюджета. Бюджет румынского Национального агентства по регулированию и контролю за закупками входит в общий государственный бюджет. Бюджет **словацкого** Управления по государственным закупкам – это отдельный раздел государственного бюджета. Сборы, штрафы и взносы идут в доходную часть государственного бюджета.

Финансы **словенского** Департамента по государственным закупкам, коммунальным службам и концессиям являются частью общего бюджета министерства и правительства. Деятельность **шведского** NOU финансируется через общий бюджет правительства. Деятельность Директората государственных закупок (PPD) **британского** Управления государственной торговли (OGC) финансируется из государственного бюджета, который покрывает все текущие затраты; только часть его идет на оплату подрядов на поставку товаров и оказание услуг. Общие годовой бюджет OGC согласовывается с британским казначейством после обсуждений сметы уровней ресурсов, необходимых для выполнения планов организации, который складывается из бизнес-планов отдельных подразделений организации. Отдельные бизнес-планы и бюджеты рассматриваются Советом OGC по инвестициям и осуществлению, который устанавливает, что ресурсы, выделяемые различным составляющим организациям, соответствуют ее приоритетам. Бюджет PPD согласовывается также, как и бюджеты всех остальных организационных подразделений OGC.

Как было показано выше, центральные институты государственных закупок в большинстве стран ЕС финансируются из общего бюджета правительства или министерства. Во всех странах ЕС наибольшая часть финансирования поступает через общий бюджет правительства или бюджет министерства. В Венгрии и Польше за счет взносов и залогов, причитающихся за процедуру рассмотрения, формируется дополнительный доход. Однако эти дополнительные средства означают, что институт, осуществляющий функции центральных государственных закупок, как они определены в настоящем исследовании, также должен выполнять и связанную с ними функцию рассмотрения жалоб. Также приносить доход сборы могут в тех случаях, когда центральный институт государственных закупок отвечает за ведение квалификационных перечней или публикацию контрактных уведомлений.

## **8. Изменения в условиях государственных закупок**

Данный раздел посвящен общему обзору факторов, которые могут повлиять на деятельность систем государственных закупок в странах ЕС, и описанию возможных последствий от таких изменений.

Как уже говорилось выше, исследование вскрыло существование довольно четкого разделения между типом организационной структуры, действующей в группе новых стран ЕС, по сравнению с теми, что существуют в «старых» государствах ЕС. В целом, большинство стран, недавно вступивших в ЕС, в рамках государственных структур создали у себя сравнительно сильные центральные организационные органы. Эти органы получили широкий круг обязанностей и координирующих ролей, охватывающих основные функции, а также немалый ряд дополнительных функций. У «старых» членов ЕС дополнительные функции, в особенности вспомогательные задачи, нередко децентрализованы.

В качестве отправной точки дальнейшему обсуждению, можно задуматься о том, почему системы государственных закупок, с институциональной точки зрения, так по-разному развиваются в этих двух группах государств ЕС. Одним из возможных объяснений могут послужить отличия в обстоятельствах и условиях, при которых формировались и развивались системы государственных закупок в новых странах, по сравнению с более эволюционным процессом, отличающим институциональное развитие в «старых» странах ЕС. Первоначально реализация нового, рыночно-ориентированного законодательства о государственных закупках, нередко в исключительно сжатые сроки, потребовала деятельной и стремительной мобилизации поддержки и усилий правительства. Поэтому правительства стран пришли в общему выводу, что предпосылкой эффективной правовой

реформы было бы наличие централизованного институционального решения, которое бы передавало полномочия и задачи по координации, управлению и поддержке реализации законодательства о государственных закупках. Потребность в сильной централизованной структуре в правительственной системе встала еще сильнее после того, как эта группа стран получила статус стран – кандидатов на вступление в ЕС, взяв на себя дополнительные обязательства. Страны, вступавшие в ЕС, также были обязаны отразить у себя положения законодательства Европейского союза в области государственных закупок. Не менее важным было то, что им было необходимо укрепить центральные административные ресурсы, чтобы не только содействовать надлежащей гармонизации с европейскими соглашениями, но и эффективной реализации законодательства в области государственных закупок. В отличие от этого стремительного и радикального изменения системы, которое привело в основном к типично централизованным институциональным моделям, государственные закупки в «старых» членах ЕС развивались постепенно в течение более чем столетия, что, разумеется, привело к созданию разнообразных организационных моделей. В большинстве своем они сохранили довольно децентрализованную структуру и организацию государственных закупок. На центральном уровне государства «старые» страны ЕС стремятся реализовать небольшое количество правовых и политических функций закупок, тогда как вспомогательные функции, такие как консультации по закупкам и усиление институтов, нередко распределяются между региональными и местными органами власти и привлекают множество других участников, включая частный сектор.

При таком различии между новыми и «старыми» государствами ЕС, в качестве основы для продолжения нашего обсуждения, в области государственных закупок уже произошли или в настоящее время происходят множество важных событий. Этот процесс изменений правительствам следует учитывать и эффективно к нему приспосабливаться, поскольку данные изменения будут иметь влияние на то, как должна быть организована институциональная структура системы государственных закупок. В особенности, странам ЕС приходится учитывать следующие важные изменения.

### ***Недавние законодательные и нормативные изменения в Европейском союзе***

С принятием Директив ЕС 2004/17 и 18 страны ЕС были обязаны до 1 февраля 2006 г. принять национальное законодательство о закупках, отражающее положения новых директив. Новые директивы ввели ряд новых инструментов и механизмов, которые отражали все большую необходимость большей ясности, а также усиления модернизации и упрощения в ЕС законодательных основ, касающихся государственных закупок. Хотя в некоторых случаях страны ЕС на свое усмотрение могут решать, вводить или нет определенные положения директив, как, например, о конкурентном диалоге, в целом для большинства стран новые директивы будут означать существенное изменение в том, как организованы и проводятся государственные закупки. Это повлияет не на то, как организованы наиболее характерные регулятивные функции и функции наблюдения в структуре государственных закупок, а, скорее, на спектр различных вспомогательных и координирующих функций. Одной из основных целей новых законодательных основ было предложение более высокой степени упрощения закупочного процесса и предоставление большего числа вариантов при выборе закупочных методов, и эта цель была очевидным образом достигнута, однако эти изменения одновременно приведут к большей усложненности в большинстве секторов системы государственных закупок. Наиболее очевидными изменениями стало введение рамочных соглашений, органов центрального снабжения, электронных закупок, конкурентного диалога, основанных на параметрах эффективности технических спецификаций, а также учет экологических особенностей. Некоторые страны ЕС уже включили некоторые новые процедуры в национальное законодательство, в частности, касающиеся рамочных соглашений и органов центрального

снабжения, но и эта категория стран ЕС не останется в стороне, когда дело дойдет до пересмотра законодательства о закупках, включая подзаконные акты, и решения о том, как наиболее эффективным образом организовать эти механизмы.

### ***Технологические изменения***

Постепенно будет введено и отработано в государственных закупках более широкое применение электронных средств и способов на различных этапах процесса государственных закупок, которые заменят собой действующие бумажные методы. Есть еще ряд и других изменений, связанных со стремительными переменами в секторе информационных технологий, влияющими на рынок государственных закупок, что заставляет все страны ЕС провести тщательную оценку того, как лучше всего реагировать на эти проблемы и какого рода приготовления потребуются, чтобы адаптировать собственные закупочные системы к новым рыночным условиям. Технологические изменения приведут к кардинальному сдвигу в практике и подходах в том, что касается проведения в будущем государственных закупок, но на данном этапе, разумеется, невозможно предвосхитить все практические и оперативные последствия. Однако, некоторые вероятные меры предвидеть можно, например, еще большая необходимость в развитии центральных функций поддержки с интернет-системами инструкций, создание стандартизированных систем конкурсной и договорной документации, разработка усовершенствованных и доступных интернет-систем опубликования и информирования, а также создание систем для координации и взаимодействия между организациями заказчика.

### ***Повышенные требования к эффективности***

Операции по государственным закупкам, а, следовательно, и структура поддержки проведения закупок, во многом зависят от продолжающихся во многих странах усилий по переоценке роли государственного сектора благодаря ряду новых инициатив экономического реформирования и мерам по выработке более эффективных, с точки зрения затрат, решений по оказанию услуг в государственном секторе; это, в частности, дерегулирование, приватизация государственных операций, применение концессионных соглашений и государственно-частное партнерство.

Вместе с новыми инструментами, предусмотренными в директивах ЕС, и усилением мер по повышению эффективности и получению «наилучшего качества за меньшие средства» на всех уровнях государственного сектора, еще больше внимания будет уделяться созданию систем для координированных закупок, а также более широкому применению, где это возможно, рамочных соглашений с целью использования совокупной закупочной способности и получения более выгодных цен, снижения затрат, а также для технической и функциональной стандартизации продуктов и услуг, поставляемых государственному сектору.

### ***Непрерывная профессионализация закупочной функции***

Результаты регулятивных, технологических и коммерческих изменений вместе должны привести к спросу на повышение профессионализации закупочной функции на оперативном уровне (в организациях заказчика, а также в частном секторе). Организации заказчика несомненно столкнутся с усложнением условий в проведении закупок, с расширением спектра функции и обязанностей, либо, как минимум, с существенно отличной ситуацией, по сравнению с традиционными закупочными задачами, что, в свою очередь, повлияет на требования к квалификации и выбор организационных и совместных решений. Будет продолжать расти спрос на высшее образование, а также специальную подготовку в области государственных закупок в различных дисциплинах и профессиях.

Чтобы быть эффективными, структуры государственных закупок должны будут реагировать на меняющиеся условия закупок и предпринимать соответствующие шаги для разработки необходимых институциональных решений в области государственных закупок. В частности, потребуется усиление вспомогательной структуры, оказывающей профессиональные консультационные услуги и содействующей совершенствованию институтов.

Основные регулятивные и наблюдательные функции сохранятся за центральными органами государственного управления, как и, возможно, консультативные задачи, тесно связанные с законодательными и регулятивными функциями. Но при этом функции профессиональных консультаций и оперативной поддержки могут быть организованы как на центральном уровне, так и распределяться и предоставляться совместно многими организациями, включая организации частного сектора. Функции информационных технологий и публикаций будут без труда выполняться, помимо центрального уровня, специализированными органами, в том числе из частного сектора. Профессионализация и функции усиления институтов сохранятся как ответственность центрального уровня в том, что касается политики и стратегического руководства, но они также будут выполняться многими органами и участниками.

## 9. Краткое изложение основных выводов

Исследование показывает, что существует много общего и много отличий в том, как в странах ЕС организованы функции центральных государственных закупок.

Во-первых, для целей данного исследования функции были подразделены на два **типа функций**, а именно, основных и дополнительных. Все страны ЕС предпочли организовать основные функции – главным образом, политические и регулятивные задачи – центральным образом на высоком уровне правительства, тогда как ситуация в отношении дополнительных или ориентированных на поддержку функций более неоднородная. Представляется, что группа стран, недавно вступивших в Европейский союз, предпочитает организовать свои закупочные структуры более централизованным образом, с высокой концентрацией функций, которые переданы небольшому числу центральных институтов; группа «старых» членов ЕС демонстрирует менее однородную картину, с более широким распределением функций между различными органами на разных уровнях системы управления.

Во-вторых, в исследовании был поднят вопрос об **административных ресурсах** в составе структуры государственных закупок, требуемых для действенного и эффективного выполнения всех обязанностей, связанных с управлением системой государственных закупок на центральном уровне. В исследовании делается вывод о том, что административные ресурсы связаны не только с численностью персонала и финансовыми ресурсами, выделяемыми центральным закупочным институтам, но и с более широко определяемыми потребностями. Общие ресурсы стран ЕС для оказания поддержки деятельности по государственным закупкам на совокупной основе могут быть достаточными только в том случае, если включены все участники общества, поэтому эти ресурсы не ограничиваются уровнем центральных институтов. Хотя в исследовании содержится некоторая интересная информация об объеме ресурсов, выделяемых на центральном уровне, не следует при этом забывать, что размер центральных закупочных институтов зависит от множества факторов, таких как размер экономики и количество организаций заказчика и подрядных договоров, и не обязательно отражает государственные приоритеты.

В-третьих, в исследовании рассматриваются вопросы организации, подчиненности, статуса и правовых основ центральных закупочных органов. Независимо от выбранной



организационной модели, представляется, что за государственные закупки обычно отвечает министерство финансов, министерство экономики или министерство работ. Правовые основы нередко определяются законом о государственных закупках или административным правом. В одних странах ЕС созданы управления или агентства государственных закупок, которым предоставлен довольно независимый статус, подчиненный непосредственно парламенту или правительству; в других действуют департаменты в составе министерских структур. Некоторые функции оперативного характера организованы в составе открытых акционерных обществ.

В-четвертых, кратко рассматривается эволюция основных закупочных функций в свете меняющейся среды государственных закупок, которая постепенно усложняется в результате введения новых закупочных инструментов и механизмов, технологических изменений и усиленного внимания к эффективности в оказании общественных услуг. Любой закупочной структуре потребуется определить для себя, как наилучшим образом добиваться более высокой профессионализации закупочной функции и соответствовать в результате потребности в развитии, в особенности, структуры поддержки закупок. Поэтому совершенно необходимо найти соответствующую общую организационную модель, которая позволит добиться эффективного и естественного баланса между спецификой соответствующих функций и требованиями к данным функциям с точки зрения независимости и взаимодействия, избегая при этом конфликта интересов.

**ПРИЛОЖЕНИЕ            СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР СТРУКТУР ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК В СТРАНАХ ЕС**

<b>Государство ЕС</b>	<b>Основные институты</b>	<b>Численность штата</b>	<b>Подчиненность</b>	<b>Главные функции</b>
<b>1. Австрия</b> (получентрализованная структура)	Отдел законодательства в области закупок	4	Ведомство федерального канцлера	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функция международного сотрудничества Консультативные функции Функции наблюдения и контроля Информационные функции
	ООО «Федеральные закупки»	58	Министерство финансов	Хозяйственное развитие и координация Функция централизованного снабжения
<b>2. Болгария</b> (централизованная структура)	Агентство государственных закупок	38	Министерство экономики и энергетики	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов
<b>3. Кипр</b> (централизованная структура)	Директорат государственных закупок	14	Казначейство	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции профессионализации и укрепления институтов
<b>4. Чехия</b> (централизованная структура)	Департамент государственных инвестиций	17	Министерство регионального развития	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и

				информирования (частично)
<b>5. Эстония</b> (централизованная структура)	<b>Управление государственных закупок</b>	<b>19</b>	<b>Министерство финансов</b>	<b>Функции консультирования и оперативной поддержки</b> <b>Функция международного сотрудничества</b> <b>Функции наблюдения и контроля</b> <b>Функции опубликования и информирования</b> <b>Функции профессионализации и укрепления институтов</b>
	Отдел государственной помощи и государственных закупок, Департамент государственного управления	4	Министерство финансов	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства
<b>6. Финляндия</b> (децентрализованная структура)	Департамент торговли	4	Министерство торговли и промышленности	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функция международного сотрудничества (совместно) Функции консультирования (совместно) Функции наблюдения и контроля Информационные функции Функции профессионализации и укрепления институтов (совместно)
	Бюджетный департамент	2	Министерство финансов	Общие политические функции
	Haus Ltd	2	Министерство финансов	Функции профессионализации и укрепления институтов (совместно)
	Hansel Ltd	50	Министерство финансов	Хозяйственное развитие и координация Функция центрального снабжения
<b>7. Франция</b> (получцентрализованная структура)	Департамент государственных закупок,	40	Министерство экономики, финансов и промышленности	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки

	Директорат правовых вопросов			Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Информационные функции
<b>8. Германия</b> (полуцентрализованная структура)	<b>BMWi</b>	<b>10</b>	<b>Федеральное министерство экономики и технологий</b>	<b>Подготовка законопроектов в области первичного законодательства</b> <b>Подготовка законопроектов в области вторичного законодательства (совместно)</b> <b>Функция международного сотрудничества</b> <b>Консультативные функции</b> <b>Функции наблюдения и контроля</b> <b>Информационные функции</b>
	Bundesverwaltungsamt (Федеральное ведомство управления)	9	Федеральное министерство внутренних дел	Функция опубликования
	Министерство транспорта, строительства и городского хозяйства			Функции профессионализации и укрепления институтов (совместно со многими другими институтами)
<b>9. Венгрия</b> (централизованная структура)	Совет по государственным закупкам	35	Парламент	Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов
	Департамент гражданского права, кодификации и международного частного права	4	Министерство юстиции и законопорядка	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства (совместно) Функция международного сотрудничества
<b>10. Ирландия</b> (полуцентрализованная структура)	Отдел национальной политики в области государствен	12	Департамент финансов	Подготовка законопроектов в области первичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки

	ных закупок			Функция международного сотрудничества Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов
<b>11. Италия</b> (полуцентрализованная структура)	Агентство общественных работ	237	Парламент	Функции наблюдения и контроля
	CONSHIP (государственное общество с ограниченной ответственностью)	500	Министерство экономики и финансов (собственник)	Функции консультирования и оперативной поддержки Функции профессионализации и укрепления институтов Хозяйственное развитие и координация Функция центрального снабжения
	Совет министров			Подготовка законопроектов в области первичного законодательства
<b>12. Латвия</b> (централизованная структура)	Бюро контроля за закупками	32	Министерство финансов	Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов Рассмотрение жалоб и контроль за соблюдением законности
	Министерство финансов	3		Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функция международного сотрудничества
<b>13. Литва</b> (централизованная структура)	Управление государственных закупок	60	Аппарат премьер-министра	Подготовка законопроектов в области вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов
	Министерство экономики	3		Подготовка законопроектов в области первичного

				законодательства Функция международного сотрудничества
<b>14. Люксембург</b> (полуцентрализованная структура)	Министерство общественных работ	1		Подготовка законопроектов в области первичного законодательства Консультативные функции Функция международного сотрудничества Функции наблюдения Информационные функции
<b>15. Мальта</b> (централизованная структура)	Департамент подрядов	40	Министерство финансов	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов Хозяйственное развитие и координация Функция центрального снабжения Рассмотрение жалоб и контроль за исполнением законности (Апелляционный совет)
<b>16. Польша</b> (централизованная структура)	Управление государственных закупок	116	Администрация премьер-министра	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов Рассмотрение жалоб и контроль за соблюдением законности (Бюро апелляций) – Управление государственных закупок осуществляет управление

				<b>системой.</b>
<b>17. Португалия</b> (децентрализованная структура)	Генеральный директорат государственного имущества; Директорат европейских дел; Департамент государственных закупок; Институт общественных работ	9	Совет министров	Политические функции и подготовка законопроектов в области первичного законодательства (правительство) Функция международного сотрудничества Хозяйственная координация Функция центрального снабжения Функции наблюдения и контроля Функция укрепления институтов
<b>18. Румыния</b> (централизованная структура)	Национальное агентство по регулированию и контролю за государственными закупками	70	Аппарат премьер-министра	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Информационные функции Функции профессионализации и укрепления институтов
<b>19. Словацкая республика</b> (централизованная структура)	Управление по государственным закупкам	110	Совет министров	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Функции опубликования и информирования Функции профессионализации и укрепления институтов Рассмотрение жалоб и контроль за соблюдением законности
<b>20. Словения</b> (полуцентрализованная структура)	Департамент государственных закупок, коммунальных служб и концессий	8	Министерство финансов	Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Консультативные функции Функция международного сотрудничества Функции наблюдения и контроля Информационные функции

<b>21. Швеция</b> (получетрализованная структура)	Совет по государственным закупкам	10	Министерство финансов	Консультативные функции Функция международного сотрудничества (совместно) Функции наблюдения Информационные функции Функции профессионализации и укрепления институтов
	Министерство финансов	3		Подготовка законопроектов в области первичного и вторичного законодательства Функция международного сотрудничества
<b>22. Великобритания</b> (получетрализованная структура)	Управление государственной торговли	25 (500)	Казначейство (министерство финансов)	Подготовка законопроектов в области вторичного законодательства Функции консультирования и оперативной поддержки Функция международного сотрудничества Функции наблюдения Информационные функции Функции профессионализации и укрепления институтов (совместно) Хозяйственное развитие и координация (совместно)



## ПРИЛОЖЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СТРАНОВЫЕ ДОКЛАДЫ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕС

### Структуры и ресурсы централизованных государственных закупок в странах ЕС

#### 1. Австрия

В Австрии существует **полуцентрализованная** структура государственных закупок, но с преобладанием одного института на федеральном уровне. Это **Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (ВКА-VD)**, Referat für Vergaberecht (Конституционная служба Ведомства федерального канцлера, Отдел законодательства в области закупок), которой переданы многие из функций государственных закупок. При этом функции центрального снабжения и связанные с этим функции, например, реклама, осуществляются иной организацией. Судебное разбирательство и контроль также осуществляются другими институтами. Наконец, исследования и обучение проводятся университетами и различными частными организациями.

Функции **ВКА-VD** включают в себя подготовку законопроектов в области первичного и вторичного **законодательства**, разработку федеральной закупочной политики и подготовку инструкций и руководств. Также данная служба консультирует федеральное правительство по вопросам политики в области государственных закупок и предоставляет правовые и иные заключения организациям заказчика, коммунальным службам и участникам торгов. При этом «функция справочной службы» довольно ограничена из-за небольшого штата, насчитывающего четыре государственных служащих с юридическим образованием. Ведомство ВКА-VD является **контактной структурой для Еврокомиссии**, национальным участником консультативных комитетов ЕС, ЮНСИТРАЛ и GPA (*Соглашения ВТО о государственных закупках*). Она участвует в работе ЕСГЗ и других международных сетевых организаций. Во время **подготовки законодательства** письменные сведения распространяются среди всех заинтересованных участников и публикуются в интернете. Процесс консультаций через интернет открыт для замечаний любого участника. Представители федерального уровня и штатов (земель) Австрии проводят регулярные встречи в рамках Bund-Länder Arbeitsgruppe (Рабочей группы федерации и земель) для обсуждения законодательных вопросов, касающихся государственных закупок.

**Bundesvergabeamt (BVA, или Федеральное агентство контроля за закупками)** готовит **ежегодный доклад** правительству по организации государственных закупок в том, что касается системы контроля за соблюдением законности на федеральном уровне. Один сотрудник в Департаменте политики в области многосторонней торговли в **Федеральном министерстве экономики и труда** собирает статистические и иные данные. Для неконкурентных процедур нет ни квалификационных списков, ни системы разрешений. «Черный список» незаконной занятости ведется Центральным отделом данных об административных наказаниях **Федерального министерства финансов**. Однако наиболее важной функцией BVA является **надзорная** функция по решениям в области государственных закупок на федеральном уровне. Решения BVA могут быть обжалованы в Verwaltungsgerichtshof (суд по административным делам).

Государственная компания **Bundesbeschaffung GmbH (BBG, ООО «Федеральные закупки»)** является **агентством по центральному снабжению** для 18 федеральных министерств и 450 других организаций (государственных компаний, региональных правительств, муниципалитетов, университетов, организаций здравоохранения) с общим бюджетом на закупки в 661 миллион евро в 2005 г. Компания была учреждена на

федеральном уровне в 2001 г. в соответствии с федеральным законом (BGBl I 39/2001, с поправками в соответствии с BGBl I 99/2002). Она подчиняется **Министерству финансов**. BBG отвечает за закупку всех видов товаров и услуг, от канцелярских товаров до информационных технологий, продуктов питания и эксплуатацию и обслуживание объектов недвижимости. Она содействует выполнению рамочных соглашений, но не занимается концессиями или государственно-частными партнерствами. В 2004 году BBG ввела **процедуру электронных закупок** и собирается ее расширять. **Доход** BBG поступает частично из бюджета Министерства финансов и от сборов, взимаемых за некоторые услуги. В 2005 г. бюджет BBG составлял EUR 5 млн. В штате BBG 58 человек: 1 государственный служащий и 57 сотрудников. Они заняты в должностях главного исполнительного руководителя (2 человека) и в Департаменте закупок (28 человек), в Юридическом департаменте (5 человек), Контрольном департаменте (2 человека), Маркетинговом департаменте (2 человека), Кадровом департаменте (1 человек), Отделе оперативного управления (3 человека), Департаменте квалификации подрядчиков (4 человека), а также в Департаменте электронных закупок (5 человек). Пять человек, работающих в Юридическом департаменте, окончили юридический факультет и имеют высшее юридическое образование. В Департаменте закупок персонал имеет либо техническую, либо коммерческую подготовку, или иное высшее образование.

В 2005 г. в **национальных ведомостях государственных закупок *Lieferanzeiger*** было опубликовано 5000 объявлений. В соответствии с Федеральным законом о государственных закупках от 2002 г. (BVergG) на федеральном уровне публикация объявлений была обязательной. Это условие было отменено в законе BVergG 2006 г. Существуют планы сделать объявления обязательными для опубликования в *Amtlicher Lieferanzeiger* ([www.lieferanzeiger.at](http://www.lieferanzeiger.at)) после того, как *Lieferanzeiger* будет зарегистрирован в качестве поставщика электронной информации для «Официальных ведомостей».

**Официальной программы обучения** нет. Обучение предлагают частные институты вместе с университетами. Специальную программу подготовки для сотрудников государственных органов разрабатывает Zentrum für Verwaltungsmanagement (Центр административного управления).

В силу существования федеративной системы существует **10 различных контрольных органов**: один на федеральном уровне и девять в землях. Штрафов, налагаемых на организации заказчика за нарушение правил государственных закупок, не предусмотрено. В некоторых землях Австрии отсутствует функция разрешения споров между организациями заказчика и подрядчиками. За **проверку** деятельности организаций заказчика в области государственных закупок отвечают Палаты аудиторов на федеральном уровне и уровне земель.

**Региональные закупочные институты** включают в себя управления государственных закупок земель, отделы государственных закупок в министерствах федеральных земель, окружные закупочные управления и муниципальные управления государственных закупок. Государственные закупки относятся к «непосредственной ответственности» всех местных органов власти. Поэтому закупочные функции существуют на всех уровнях государственной деятельности и осуществляются государственными служащими. в соответствии с законом BVergG 2006 г. органы власти на региональном и муниципальном уровне имеют право создавать органы централизованных закупок. Штат в закупочных структурах на федеральном уровне, помимо BBG, а также на уровне федеральных земель, не имеет специального образования. В муниципальных закупочных структурах сотрудники имеют техническое, но обычно не высшее образование.

## 2. Болгария

В Болгарии существует **централизованная** структура государственных закупок с одним главным институтом на центральном уровне, Агентством государственных закупок (АГЗ), являющимся независимой частью Министерства экономики и энергетики. Это ведомство исполнительной власти, созданное в соответствии с Законом о государственных закупках в 2004 г.

Функции агентства включают в себя **консультирование** правительства по вопросам разработки политики в области государственных закупок; подготовку и комментирование законопроектов в области первичного и вторичного **законодательства**, включая разработку проектов международных соглашений, подготовку стандартных процедур и механизмов; составление стандартных уведомлений и договорных форм для контрактов на государственные закупки, а также подготовку руководящих положений и инструкций. Агентство выпускает Справочник по государственным закупкам, который состоит из 1131 юридических **положений** по государственным закупкам. Существует телефонная «горячая линия», по которой можно получить юридические и технические **консультации**. Агентство помогает министру экономики и энергетики в реализации национальной политики в области государственных закупок. Агентство является **контактной структурой** для Еврокомиссии и участником от страны в консультативных комитетах ЕС; оно участвует в работе ЕСГЗ. Агентство готовит **ежегодный доклад** правительству о функционировании системы государственных закупок, основываясь на собственной базе данных по государственным закупкам (статистические и иные данные). Ежегодный отчет передается на утверждение в Совет министров и публикуется на веб-сайте агентства. Все **контрактные объявления** публикуются на веб-сайте агентства и на интернет-сайте официальной «Государственной газеты» после того, как агентство проверило их на соответствие требованиям закона о государственных закупках. Бумажного варианта нет. В 2005 году было опубликовано 24 700 объявлений в рамках 8396 процедур государственных закупок. Теперь действуют и электронные закупки и электронное уведомление, с использованием цифровой подписи. Агентство публикует и **распространяет информацию** о законодательстве и политике. В 2005 г. им на веб-сайте агентства были опубликованы один практический справочник плюс 12 методологических руководств, четыре практических инструкции и пять сборников судебной практики. Агентство ведет **Открытый реестр закупок**, в котором публикуется такая информация, как решения о начале процедуры передачи государственного подряда, объявления для публикации, сведения о переданных государственных контрактах и другие сведения, устанавливаемые Правилами по применению закона. Электронная версия стандартных объявлений публикуется также и официальной «Государственной газетой». Агентство организует национальную **программу обучения** для государственного и коммунального секторов, а также для участников торгов. В 2005 году специалисты агентства приняли участие в 23 семинарах. Они были организованы другими институтами для разъяснения особенностей законодательства в области государственных закупок. Специалисты агентства участвовали в 48 специализированных национальных и пяти международных семинарах. Агентство не ведет квалификационный список, «черного списка» или перечня сертифицированных сотрудников по закупкам. В агентстве не предусмотрены разрешения, ведущие к ослаблению требований к проведению конкурсных процедур, но действует требование разъяснить мотивацию для выбора конкретной процедуры. На сайте агентства помещен список лиц, которые организации заказчика могут привлекать в качестве внешних экспертов. Этот список составляется с привлечением профессиональных объединений и организаций.

Руководство агентством осуществляет **исполнительный директор**, контракт с которым подписывается, изменяется и прекращается министром экономики и энергетики при

согласовании с премьер-министром. Исполнительный директор агентства назначает **Генерального секретаря**, который руководит деятельностью агентства, координирует и контролирует ее в соответствии с подзаконными актами и требованиями, устанавливаемыми исполнительным директором. Общий **штат** агентства 38 человек, включая государственных служащих и сотрудников (хотя их численность в марте 2006 г. была увеличена до 53). У тридцати четырех штатных сотрудников степень магистра (19 в экономике, 9 в области права и 6 – в области информационных технологий). Агентство состоит из трех основных подразделений: Финансового и правового директората (10 человек); Отдела наблюдений, анализа и методологии (12 человек) и Электронной базы данных (13 человек). В 2005 году **бюджет** агентства составил 286 тысяч евро. Бюджет составляется самим агентством и затем передается в Министерство экономики и энергетики на утверждение.

Новый закон о государственных закупках, который вступил в силу в июле 2006 года, предусматривает создание **Комиссии по защите конкуренции** и **Арбитражный суд**, который заслушивает и разрешает споры, касающиеся государственных закупок. До июля 2006 г. судебные апелляции в отношении решений организации заказчика, принятых с нарушениями положений закона о государственных закупках, а также с требованием об аннулировании нарушающих законодательство контрактов, мог подавать исполнительный директор агентства. За соблюдением действующего закона о государственных закупках следит **Национальное аудиторское ведомство** и **Государственное агентство внутреннего финансового контроля**.

Для разработки законопроектов Министерство экономики и энергетики создает **внутреннюю рабочую группу** из юристов и правоведов. После составления ими законопроекта начинается процесс согласования с привлечением всех институтов и организаций. Их замечания ведут к внесению поправок в проект закона.

То, что агентство действует в качестве штаба государственных закупок, считается главным **преимуществом** организации централизованных закупок в Болгарии. Агентство постоянно стремится к развитию и совершенствованию своего административного потенциала.

### 3. Кипр

В Кипре существует **централизованная** структура государственных закупок с одним ведущим институтом на центральном уровне, особенно в том, что касается политики и законодательства, европейских и международных договоров, а также контроля и наблюдений. Практически все эти функции выполняются **Директоратом государственных закупок (ДГЗ)**.

**ДГЗ** – это директорат в составе казначейства республики. Казначейство независимо от всех министерств, и его возглавляет Главный финансовый руководитель, которого назначает президент и которого нельзя снять с должности до его ухода на пенсию. Казначейство подчинено непосредственно министру финансов, но не входит в состав министерства финансов. Директорат в целом занимается консультированием правительства по вопросам государственных закупок. Также он составляет руководства в форме циркуляров (в 2005 году было выпущено пять таких циркуляров). **Отдел политики и развития (ОПР)** директората отвечает за разработку первичного и вторичного законодательства, стандартных конкурсных документов и за подготовку общих руководств по закупочной политике, которая готовится каждой из организаций заказчика. Он служит контактной структурой для Еврокомиссии, участвует от имени страны в работе консультативных комитетов ЕС, работает в составе ЕСГЗ и представляет страну в других международных организациях. Отдел ОПР в настоящее время готовит и вводит в Кипре электронные закупки, а также рамочные соглашения. Также он отвечает за организацию

национальной программы обучения для государственного и коммунального секторов. В 2005 г. были организованы два курса, в которых приняли участие 300 человек. Также отдел ОПР представлял Кипр на конференциях на уровне ЕС. **Отдел наблюдений и контроля (ОНК)** директората отвечает за выработку руководств и инструкций, оказание помощи и наблюдение за организациями заказчика, а также сбор статистических и иных данных. Отдел ОНК также следит за правильностью применения кипрского закона о государственных закупках. Он консультирует организации заказчика при их обращении, как, например, когда они сталкиваются с трудностями при решении о том, какую конкурентную форму применять при закупках (например, исключения из закона, продление сроков, использование ускоренных процедур, т.д.). Функция справочной помощи также осуществляется отделом ОНК, который предоставляет поддержку первого уровня организациям заказчика, разъясняя законодательство о государственных закупках. Упреждающий контроль за договорами о государственных закупках осуществляется для всех финансируемых ЕС контрактов, однако для договоров, финансируемых Кипром, такого контроля не предусмотрено. Директорат ДГЗ возглавляет заместитель Главного финансового руководителя, являющийся профессиональным бухгалтером. В штате 14 человек, не считая секретарского персонала.

«Черный список» ведет **Секретарь Центрального комитета по отклонениям и претензиям**. В 2005 году в списке были две компании. **Централизованное снабжение** для 79 организаций заказчика осуществляется на центральном уровне в правительстве, главным образом Департаментом по информационно-технологическим услугам, Департаментом общественных работ, Департаментом электромеханической службы и Департаментом государственных закупок и снабжения. Приблизительная оценка данного рынка централизованного снабжения составляет 200 млн. евро, или 25% кипрского рынка государственных закупок. В Кипре когда-то в составе Казначейства республики был Совет по государственным закупкам, но он был ликвидирован с принятием нового закона, учитывающего требования директив ЕС. Действует тенденция на децентрализацию принятия решений и распределения контрактов, позволяющая каждой организации заказчика руководствоваться собственным опытом в конкретных областях компетенции. Это усиливает ресурсы страны в области материального снабжения и ускоряет процедуру, тем самым повышая гибкость государственного сектора. Через два года после децентрализации государственных закупок будут изучены преимущества централизации некоторых функций, требующих особого опыта и специализации. Организации заказчика направляют свои **объявления** о контрактах, сумма которых превышает пороговые значения, непосредственно в «Официальные ведомости» (около 300 в 2005 г.). Контракты с суммой ниже установленного предела в «Официальных ведомостях» не публикуются, а публикуются в **Официальной республиканской газете**, по суммам договоров, превышающих 80 тысяч евро, а также, если организации заказчика не применяют ускоренные процедуры, по договорам с меньшей суммой. **Правовое ведомство республики** предоставляет юридические и иные консультации организациям заказчика, коммунальным службам и участникам торгов.

Органом надзора за государственными закупками в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС является **Агентство контроля за участниками торгов**.

#### 4. Чехия

В Чешской республике действует **централизованная** структура государственных закупок с преобладанием двух институтов: **Министерства регионального развития и Управления по защите конкуренции**. Планов менять эту базовую структуру нет.

**Министерство регионального развития**, являющееся органом правительства, отвечает за подготовку законопроектов в области первичного и вторичного законодательства, а

также подзаконных актов. Часть законодательного процесса подразумевает консультации, когда проект нового закона рассылается заинтересованным сторонам для письменных замечаний. Министерство консультирует правительство в вопросах государственных закупок и отвечает за сбор статистических и иных данных. Оно ведет список допущенных поставщиков, в котором в 2005 году было зарегистрировано 807 компаний. Есть также национальная система квалификации и классификации подрядчиков по соответствующим областям работы. Министерство готовит один комплексный справочник и ведет перечень квалифицированных преподавателей по закупкам, прошедших отбор министерства. Также оно ведет информационную систему по распределению государственных подрядов; в 2005 году было опубликовано 7242 контракта. Опубликованные в 2005 году в «Официальных ведомостях» 1600 объявлений из Чехии были переданы самими организациями заказчика. В 2005 году министерство содействовало выдаче примерно четырех концессий.

**Управление по защите конкуренции** отвечает за подготовку ежегодного доклада правительству о деятельности системы государственных закупок (см. на [www.compet.cz](http://www.compet.cz) английский вариант доклада за 2005 г.). Также оно является надзорным органом государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС. Около 170 контрактов были изучены в порядке контроля данным управлением, 64 организации заказчика были оштрафованы, и управление помогло разрешить споры между организациями заказчика и участниками торгов в 539 случаях. Из 105 протестов, поданных в управление, 10 были обжалованы в Верховном административном суде. **Правовые основы** управления состоят из:

- Конституции;
- Акта парламента № 2/1969 в Сборнике законов, являющегося общим законом об образовании министерств и других центральных органов управления;
- Акта № 273/1996 Сборника (регулирующего полномочия Управления по защите конкуренции, особенно в области государственных закупок);
- Акта № 40/2004 Сборника (от 1 июля 2006 г. Акт № 137/2006 о государственных заказах и Акт № 139/2006 о концессиях), который регулирует подчиненность Управления по защите конкуренции.

Управление является **независимым органом**, контролируемым парламентом. Оно возглавляется **председателем**, которого назначает президент по предложению правительства на шестилетний срок. Он не может принадлежать ни к одной из политических партий. Управление состоит из трех отделов: антимонопольного, государственных закупок и государственной помощи. Отдел государственных закупок возглавляет директор, который является первой инстанции при принятии решений. Директора отделов назначаются председателем. Вторая инстанция представлена **апелляционной комиссией** (советом по апелляциям), состоящей из сотрудников управления и внешних специалистов, и она принимает решения, которые утверждаются председателем. Правовой департамент имеет штат в шесть человек, **Отдел государственных закупок** - 30 сотрудников, апелляционная комиссия состоит примерно из 6 штатных сотрудников и около 20 внешних специалистов, а организационный и финансовый департамент всего управления включает в себя около 10 сотрудников; Департамент европейской интеграции и международных отношений управления состоит примерно из 10 сотрудников. Большинство сотрудников имеют высшее **образование** (в области права или экономики). Они также принимают участие в семинарах, проводимых управлением или министерством, или в специализированных семинарах, предлагаемых другими институтами (например, частными образовательными учреждениями, т.п.), в совместных проектах, международных встречах и конференциях. Председатель

управления или официальный представитель департамента европейской интеграции и международных отношений представляют Чехию в консультативных комитетах ЕС, ЕСГЗ и на других международных конференциях. **Финансируется** управление из государственного бюджета. Согласно Акту № 40/2004 Сборника любой, подающий предложение, должен был внести залог в размере 1% предлагаемой цены, а также административный сбор около 1000 евро. Однако административный сбор был отменен Актом 137/2006, вступившим в силу 1 июля 2006 г. Если надзорный орган подтвердит, после заключения соглашения, что организация заказчика действенно, предпринятым в ходе присуждения государственного контракта, не выполнила обязательство или нарушила запрет, установленный вышеуказанным актом, и если такое действие существенным образом влияет или могло бы повлиять на определение очередности в конкурсе, тогда надзорный орган вправе, на основе письменного заключения, сделанного в ходе совместной процедуры, ввести запрет на исполнение соглашения и наложить на организацию заказчика штраф. Сумма штрафа зависит от нарушения и может достигать до 5% договорной суммы или максимально 10 миллионов чешских крон (около 333 333 евро).

Ряд функций выполняются совместно министерством и управлением. К ним относится подготовка руководств и инструкций, ответы на вопросы организаций заказчика и организация курсов по государственным закупкам. В 2005 году два курса провело управление (примерно по 120 участников в каждом) и пять курсов - министерство (по 80-100 участников в каждом). Оба органа участвуют в национальных и международных научных конференциях, международных семинарах, национальных семинарах и совместных проектах.

В настоящее время органа централизованного снабжения нет, но он должен быть создан к 1 июля 2006 г.

## 5. Эстония

У Эстонии **централизованная** структура государственных закупок, в которой доминируют главным образом две организации: Управление государственных закупок (УГЗ) и Министерство финансов. УГЗ – подчиненное подразделение министерства.

**Министерство финансов** отвечает за разработку законопроектов первичного и вторичного **законодательства**; подготовку руководств и инструкций; деятельность в качестве **контактной структуры** для Еврокомиссии; участие страны в работе **консультативных комитетов ЕС**, ЕСГЗ и представительство в других международных структурах, а также за разработку **основных положений**. В 2005 г. им был подготовлен единый сводный справочник положений. Процесс разработки законопроектов предполагает консультации в рамках специальной рабочей группы, сформированной из представителей различных заинтересованных сторон. Обязанности министерства сформулированы в Законе о правительстве республики. **Отдел государственной помощи и государственных закупок Департамента государственного управления Министерства финансов** (четыре государственных служащих, занимающихся исключительно государственными закупками) отвечает за законодательство и политику, функцию европейских и международных контактов, а также институциональное развитие.

**Управление государственных закупок (УГЗ)** отвечает за подготовку **ежегодного доклада** правительству о функционировании системы государственных закупок; **сбор статистических и иных данных**; выдачу **разрешений** на конкурсные процедуры с менее жесткими требованиями; применение исключений, продлений и ускоренных процедур, т.п., а также ведение национального **бюллетеня** государственных закупок, включая публикацию и проверку объявлений на предмет соответствия требованиям. В этом

бюллетене в 2005 году было опубликовано объявления о 7539 контрактах. Также УГЗ занимается передачей уведомлений организаций заказчика и коммунальных служб в «**Официальные ведомости**». В 2005 году в «Официальные ведомости» было передано около 300 уведомлений. УГЗ предоставляет юридические и иные **консультации** организациям заказчика и коммунальным хозяйствам, тогда как правовое и иное консультирование участников конкурсов обеспечивается юридическими и консультационными фирмами. Еще одной функцией является **упреждающий контроль** контрактов на государственные закупки; в 2005 г. 10 контрактов были подвергнуты такой проверке. Также УГЗ вправе **штрафовать** организации заказчика за нарушение правил проведения государственных закупок; в 2005 году были рассмотрены 18 случаев и 12 организаций были оштрафованы. В 2005 году УГЗ содействовало разрешению 281 **спора** между организациями заказчика и подрядчиками. Еще одной функцией Управления государственных закупок являются **проверки** организаций заказчика на предмет их деятельности в области государственных закупок; в 2005 году проверку прошли 78 организаций заказчика.

Обязанности УГЗ регулируются Законом о государственных закупках и Положениями об управлении государственных закупок, которые изложены в указе Министерства финансов. УГЗ независимо в своих решениях, но является подразделением Министерства финансов и поэтому частично зависит от него в некоторых административных вопросах. Генеральный директор Управления государственных закупок подписывает решения по поводу протестов и организует работу управления. Он назначается министром финансов. Департамент надзора (11 штатных сотрудников) занимается функцией обеспечения выполнения требований, а также контролем и наблюдениями. Департамент регистрации (7 человек) отвечает за публикации и информирование. Штат УГЗ состоит из государственных служащих с высшим образованием, за исключением секретарского персонала. Они знакомы с положениями закона о государственных закупках. Годовой бюджет УГЗ составляет приблизительно ЕЕК 7,5 миллионов (EUR 0,5 млн.). Он входит в общий государственный бюджет. Наличие центрального надзорного, проверяющего, контрольного и информационного органа, сосредоточившего в себе информацию и опыт, считается основным преимуществом эстонской организации централизованных закупок.

Некоторые задачи относятся к **совместным обязанностям** Министерства финансов и УГЗ. Они включают разработку национальной **политики** в области закупок, публикацию и распространение информации о законодательстве и политике, консультирование правительства по вопросам политики в области государственных закупок и организацию национальной программы обучения для государственного и коммунального секторов и участников торгов.

**Возбуждение судебных исков** в судах общей юрисдикции в отношении нарушений закона о государственных закупках является задачей одновременно и УГЗ и прокуратуры. При этом последняя отвечает исключительно за возбуждение дел о коррупции и других уголовно-наказуемых преступлениях в случаях, связанных с государственными закупками. Национальное участие в ЮНСИТРАЛ и GPA – совместная обязанность Министерства финансов и **Министерства иностранных дел**. Квалификационный перечень ведет **Министерство экономики и связи**. В 2005 году в этом перечне было зарегистрировано около 20 компаний.

Органами надзора за государственными закупками в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС являются УГЗ и суды общей юрисдикции в последней инстанции. Существуют **планы выделить функцию надзора** из деятельности УГЗ, назначив специальный контрольный орган, который будет привлекать из управления УГЗ только технический персонал.



Органа централизованного снабжения в Эстонии нет.

## **6. Финляндия**

В Финляндии существует **децентрализованная** структура государственных закупок с привлечением множества участников. Министерство финансов и Министерство торговли и промышленности (Торговый департамент) являются основными административными органами по большинству вопросов государственных закупок в стране. Объем финского рынка государственных закупок составляет примерно 15% ВВП (около 22 млрд. евро).

Общее руководство осуществляет **Бюджетный департамент Министерства финансов**, включая разработку и опубликование мер политики в области закупок. Также в обязанности этого министерства входит подготовка стандартной контрактной документации (ранее этим занималось Министерство торговли и промышленности). Руководство также заключается в разработке закупочных процессов и механизмов, например, централизованных закупок и снабжения вместе с соответствующими положениями первичного и вторичного законодательства. Разработка процедур и механизмов государственных закупок является частью составления Государственной правительственной программы производительности, работа по которой была начата Государственным советом в конце 2003 г. (Министерство финансов координирует и возглавляет данную программу). Целью программы является общее повышение производительности органов государственного управления в Финляндии. Министерство финансов делегировало некоторые важные функции развития Государственному казначейству, особенно для целей финансового и кадрового управления. В самом Министерстве финансов координация и развитие относятся к обязанностям Бюджетного департамента (один или два человека) и Департамента государственного управления (два или три человека). Министерство финансов готовит общие инструкции по закупкам и примерную документацию, а также общие условия контрактов с государством.

Проекты первичного и вторичного законодательства, а также стандартные конкурсные документы, готовятся **Торговым департаментом Министерства торговли и промышленности**, который также отвечает за участие страны в консультативных комитетах ЕС, ЮНСИТРАЛ и GPA. Статистические и иные данные собираются тремя - четырьмя государственными служащими, работающими в Торговом департаменте/Отделе внутреннего рынка того же министерства. Оба министерства участвуют в ЕСГЗ. В 2005/2006 гг. Министерство торговли и промышленности, **совместно с Edita Plc**, создало новый интернет-сервис ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)) для объявлений о закупках на суммы ниже или выше установленного в ЕС порогового значения. Хотя первые прикладные программы были запущены в первой половине 2006 г., ряд параметров еще находятся в разработке. Некоторые крупные управления (например, финские вооруженные силы) используют электронные закупки, которые приспособлены под их нужды. (Прим.: сейчас в Финляндии рассматривается возможность внедрения централизованных электронных закупок в отношении конкурсов и размещения заказов, но пока решения о широком применении этих систем не принято).

Контактной структурой для Еврокомиссии является **Министерство иностранных дел. Другие министерства** и крупные государственные ведомства/агентства (такие как Министерство обороны и Вооруженные силы Финляндии, Министерство внутренних дел, Финское дорожное ведомство) разрабатывают и внедряют собственную закупочную политику, процедуры и порядок закупки нужных им товаров, услуг или работ.

Назначаемый Министерством финансов **Государственный совет по закупкам** отвечает за ряд проектов развития государственных закупок (процедуры, стандартная документация и электронные закупки). Он также опубликовал *Государственную закупочную стратегию*

на 2004 г. В совет входят представители ряда министерств и государственных ведомств. Министерства отвечают за учет общей стратегии в собственных закупочных стратегиях и ее выполнение на подчиненных им направлениях. Министерством финансов и Государственным советом по закупкам готовятся ряд общих руководящих положений (например, общее справочное руководство по закупкам), но в большинстве случаев за подготовку руководящих положений и инструкций по закупкам отвечает соответствующее министерство или ведомство/агентство.

**Консультативный отдел по государственным закупкам** – это независимый совместный проект Министерства торговли и промышленности и Объединения финских местных и региональных органов власти. Он начал работать в 2004 году и предназначен и для муниципальных, и для государственных органов управления, других подразделений государственных закупок, предприятий и предпринимателей. Он предоставляет им бесплатные **консультации** по закону о государственных закупках, его применению, рекомендуемых подходах в закупках, а также о важности стратегического подхода при предоставлении и приобретении услуг.

**Коммерческие организации обучения**, главным образом контролируемая государством компания HAUS Ltd. (60% принадлежит государству), предлагает ряд курсов подготовки для государственного и коммунального сектора, а также участников конкурсов. Компания HAUS Ltd. ([www.haus.fi](http://www.haus.fi)) подчиняется Министерству финансов и широко используется государственным сектором. Так, например, в 2005 году HAUS Ltd. провела около 20 курсов обучения (в основном рассчитанные на один – два дня) в области государственных закупок. Финские муниципальные органы имеют аналогичную компанию обучения, которая называется Efeko Ltd., [www.efeko.fi](http://www.efeko.fi).

Проекты, связанные с мерами политики более широкого значения, готовятся в **комитетах** с участием представителей из различных ведомств правительства, от политических партий и других заинтересованных групп. Эти заинтересованные группы также приглашаются для участия в обсуждениях законопроектов.

В силу независимой природы **муниципальных органов**, структура государственных закупок в Финляндии по-настоящему децентрализована. Объем местного рынка государственных закупок составляет около 10 миллиардов евро в год. Объединение финских местных и региональных органов власти тесным образом сотрудничает с муниципальными органами по многим важным вопросам государственных закупок. Например, предлагает услугу справочной помощи по юридическим вопросам и **опубликовало** несколько справочников и руководящих положений по государственным закупкам, а также аналитических документов для муниципалитетов.

**Надзорным органом** в области государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС является **Экономический суд**. В 2005 году Экономическим судом было рассмотрено около 250 дел, связанных с государственными закупками. В 10% случаев суд рассматривал возможность предоставления компенсации, которая была выплачена примерно в 5% случаев (около 15). Экономический суд заслушал 508 жалоб на решения о государственных закупках.

Деятельность в области государственных закупок контролируется ежегодно в рамках финансовых проверок и проверок эффективности, которые проводит **Государственное аудиторское управление**. В 2005 году Государственное аудиторское управление провело 115 финансовых проверок и 25 проверок эффективности. В рамках финансовых проверок деятельность по государственным закупкам организаций заказчика была оценена примерно в 30% всех проведенных проверок. Отчеты по примерно 10 проверкам эффективности позволили оценить деятельность конкретных организаций заказчика по

государственным закупкам. Министерство торговли и промышленности и Государственное аудиторское управление готовят **ежегодный доклад** правительству о функционировании системы государственных закупок.

В Финляндии существует **Отдел централизованных закупок** (Hansel Ltd., см. [www.hansel.fi](http://www.hansel.fi)). Hansel – государственная, некоммерческая компания, которая действует в качестве органа централизованных закупок, заключая рамочные соглашения на закупку товаров и услуг. Такие рамочные соглашения могут также использоваться органами государственных закупок, например, министерствами и министерскими управлениями, а также государственными ведомствами и государственными предприятиями. Также Hansel осуществляет административную работу с заключенными компанией **рамочными соглашениями** и предлагает их своим клиентам в государственном секторе. В настоящее время в Hansel Ltd. работает около 50 сотрудников. Компания действует как государственное подразделение централизованных закупок, она не осуществляет закупок для муниципалитетов. Hansel административно относится к Министерству финансов. Компания предлагает свои услуги 13 министерствам, 117 государственным ведомствам (в которых около 1000 договорных департаментов или отделов), 10-20 агентствам и государственным компаниям. В 2005 г. через централизованные закупки Hansel (рамочные соглашения) было проведено закупок на сумму 211 млн. евро (в 2004 г. - 154 млн. евро). В 2005 году Hansel Ltd. вела 53 рамочных соглашения. В некоторых министерствах действуют собственные рамочные соглашения.

Министерством транспорта и связи были поддержаны одно – два государственно-частных партнерств. В Финляндии ГЧП (по крайней мере, на уровне правительства) использовались только для исключительно крупных проектов строительства дорог.

## 7. Франция

Во Франции существует **полуцентрализованная** структура государственных закупок, но при этом главный институт – Департамент государственных закупок Директората правовых вопросов (DAJ) - принадлежит к центральному уровню. Данный директорат подчиняется Министерству экономики, финансов и промышленности. Ряд функций осуществляются другими министерствами, особенно функции судебного надзора и централизованного снабжения.

Департамент государственных закупок отвечает за подготовку законопроектов первичного и вторичного законодательства, стандартной конкурсной документации (ограниченно) и стандартной контрактной документации (ограниченно). Он также отвечает за разработку закупочной политики и разработку руководящих положений и распоряжений. Другие министерства могут готовить собственную документацию для внутреннего использования или для заключения договоров в пределах своей компетенции. Например, Министерство культуры выпустило примерный договор на архитектурные услуги. С точки зрения консультирования, обычно DAJ готовит первый проект указа, который рассылается другим органам, занимающимся закупками (министерства внутренних дел, обороны, здравоохранения, общественных работ) и также выкладывается на веб-сайте для общественного обсуждения. Затем он готовит проект с поправками, с учетом (где это возможно) полученных замечаний. После принятия правительством данный проект направляется в Госсовет, который может внести свои поправки. Правительство не обязано следовать мнению Госсовета, но обычно оно принимает его во внимание. DAJ является **контактной структурой** для Еврокомиссии, организует участие страны в работе консультативных комитетов ЕС, UNCITRAL и GPA, а также участвует в ЕСГЗ. Еще одной задачей DAJ является **консультирование** правительства по вопросам политики в области государственных закупок, он также предоставляет юридические и иные консультации организациям заказчика и коммунальным хозяйствам. Специализированный

«информационный отдел» при Директорате государственного учета (в составе Министерства экономики, финансов и промышленности) предлагает консультации и сведения любым иным структурам. Преимуществом французской системы централизованным закупок является то, что любое официальное должностное лицо, отвечающее за составление или передачу государственного заказа, может без труда получить сведения или консультации о законодательстве в области государственных закупок от DAJ или информационного отдела. DAJ не занимается на постоянной основе организацией обучения или исследовательской деятельностью, но может начать проводить семинары при условии внесения изменений в кодекс о государственных закупках.

Директорат DAJ был создан в 1998 г. **указом премьер-министра**. В соответствии с конституцией нормы, применяемые органами государственного управления, могут приниматься указом. Правительство имеет полномочия согласно "décret-loi" (декретным законам) обязывать (не обращаясь в парламент с просьбой принять закон) местные органы власти применять те же правила и процедуры, что и государственные органы. **Директор DAJ** назначается указом и подчиняется министру. DAJ состоит из четырех поддиректоратов: государственных закупок, частного права, публичного и международного права, экономического права и развития. Только первый поддиректорат занимается вопросами государственных закупок и состоит из **трех отделов**: общего законодательства и международных вопросов, консультаций государственных закупщикам и отдела перспективных и технических вопросов. Годовой бюджет поддиректората составляет около 3,6 млн. евро и является частью общего государственного бюджета или бюджета министерства. С 2006 года бюджет будет определяться, исходя из плана задач. С Директоратом также связана Государственная комиссия по государственным заказам. В директорате государственных закупок работает около 40 человек и 18 – в Государственной комиссии. У тридцати **государственных служащих** в поддиректорате по закупкам DAJ - высшее образование.

**Общественная контрольная организация по государственным закупкам** (Observatoire économique des marchés publics) была создана в ноябре 2005 г. Она будет работать в тесном сотрудничестве с DAJ. Задача по оказанию поддержки договорам в рамках ГЧП (Mission d'appui aux contrats de partenariat public-privé) была сформулирована в 2004 г. К концу 2005 г. в рассмотрении было 40 проектов. Контрактные объявления могут направляться в «Официальные ведомости» либо напрямую организациями заказчика, либо через *Bulletin officiel des Annonces de marchés publics* (*Официальный бюллетень объявлений на государственном рынке*). В 2004 г. в «Официальных ведомостях» были опубликованы 38 921 объявления о проведении конкурсов. Организацией **курсов** по законодательству в области государственных закупок или более практических вопросов занимаются муниципалитеты, и в целом любые органы, регулируемые публичным правом, могут объединяться для заключения контрактов или рамочных соглашений.

Во Франции существует единственный **орган централизованного снабжения** (UGAP: *Union des Groupements d'achat publics*), которые может снабжать товарами любые органы государственной власти. Помимо этого, существует несколько сот местных объединений, которые занимаются аналогичными задачами. Оборот UGAP в 2004 году составил 668 млн. евро, с ним работали 33 тысячи клиентов, в том числе 8500 муниципалитетов (с населением менее 5000 жителей) и 6300 средних школ.

Надзор за решениями в области государственных закупок осуществляется в системе судов.

## 8. Германия

В Германии существует **полуцентрализованная** система государственных закупок, но лишь один из ведущих институтов принадлежит федеральному уровню, а именно Федеральное министерство экономики и технологий (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, или **BMWi**). По ряду функций оно сотрудничает с другими органами.

BMWi занимается подготовкой законопроектов первичного **законодательства** и разрабатывает федеральную закупочную политику. Также оно является контактной структурой для Еврокомиссии и отвечает за участие страны в консультативных комитетах ЕС и в ЕСГЗ, участие Германии в ЮНСИТРАЛ, GP и других **международных организациях**. Также оно публикует и распространяет **сведения** о законодательстве и политике; консультирует федеральное правительство по **политике** в области государственных закупок и собирает статистические и иные **данные**, особенно для надзорных процедур.

Подготовка законопроектов вторичного законодательства осуществляется BMWi совместно с **Комитетами по государственным закупкам** (*Verdingungsausschüsse*), состоящих из представителей федеральных министерств, министерств федеральных земель, а также муниципалитетов, а также хозяйственных организаций. Цель данной, исключительно немецкой процедуры, применяемой с 1930-х гг., состоит в том, чтобы учесть мнение различных заинтересованных сторон и добиться баланса между государственными интересами и интересами частного сектора. Однако, как утверждают некоторые, эта процедура отдает предпочтение интересам частного сектора в ущерб государственным. Процесс консультаций в целом организован в форме письменной процедуры, которая дополняется, при необходимости, слушаниями. Процесс начинается с передачи проекта федеральным землям, муниципальным и хозяйственных организациям. Это дает им возможность представить письменный ответ. Для уточнений могут быть организованы слушания.

Министерством BMWi разработаны стандартные процедуры и порядок совместно с **Федеральным министерством транспорта, строительства и городского хозяйства** (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, или **BMVBS**); **Федеральным правительственным координационным и консультативным агентством** (Koordinierungs und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung), а также **Закупочным ведомством Федерального министерства внутренних дел** (Beschaffungsamt des Bundesministerium des Innern, или BeschA). Составление проектов стандартной конкурсной документации и стандартной контрактной документации является задачей BMWi, BMVBS, KBSt и BeschA, а руководящие положения и распоряжения готовятся BMWi, BMVBS и BeschA. Юридические и иные консультации организациям заказчика, коммунальным хозяйствам и участникам конкурсов предоставляются BMWi; министерствами федеральных земель и совместными конкурсно-консультационными агентствами (Auftragsberatungsstellen) Торгово-промышленных палат и Палат ремесел. Представители BMWi и Федерального министерства внутренних дел (Bundesministerium des Innern, или BMI), включая подчиненные им ведомства, участвуют в национальных и международных теоретических и иных мероприятиях по вопросам законодательства, экономики и политики в области государственных закупок.

**Каждая организация заказчика** принимает собственное решение по применению менее жестких требований к конкурсному отбору, исключений, продлений или ускоренных процедур, т.п. Однако при этом существует надзор со стороны федеральных земель, в рамках соответствующего более высокого административного уровня, относительно законности или целесообразности административных актов.

**Квалификационные списки** ведутся для контрактов на работы организацией Verein für die Präqualifikation von Bauunternehmen, ассоциацией организацией заказчика, участников торгов и хозяйственных организаций для проверки пригодности строительных компаний. В настоящее время в перечне, начатом в 2006 году, 33 компании.

Рассматривается возможность организации федерального «**черного списка**». Он действует на уровне федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия, также есть «черные списки» на субзаконодательном уровне (руководящие положения) в ряде федеральных министерств и на уровне федеральных земель.

На федеральном уровне **централизованное снабжение** осуществляется BeschA; Федеральным ведомством по военным технологиям и закупкам (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung) и Закупочным ведомством Федеральной службы тамошни (Beschaffungsamt der Bundeszollverwaltung). На субфедеральном уровне существует несколько разновидностей централизованного снабжения.

**Bundesverwaltungsamt** ведет национальный электронный бюллетень государственных закупок ([www.bund.de](http://www.bund.de)), который в 2005 году опубликовал 4285 контрактов. Существует также широкий круг дополнительных возможностей для публикаций организациями заказчика на субнациональном уровне. В частности, есть газета *Deutsches Ausschreibungsblatt*, официально называемая «Bundesausschreibungsblatt», которая опубликовала около 35 тысяч договоров.

Программы обучения для организаций заказчика проводит **Федеральная академия государственного управления** (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern); существует большое множество программ обучения на уровне федеральных земель.

Независимым программам **подготовки и исследований** в университетах, педагогических училищах и через частные компании содействуют такие организации, как Auftragsberatungsstellen (консультационные закупочные управления). Это совместные предприятия государственного сектора и торговых палат, помогающие консультировать участников торгов во времена ограниченности бюджетных средств. Это частично приватизированная возможность обращаться за консультациями необходима из-за того, что в противном случае многие участники торгов рискуют быть отстраненными от конкурса. Существует широкий круг специализированных исследовательских программ.

**Надзорными органами** в области государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС являются **Закупочные палаты** (Vergabekammern). Надзор за решениями в области государственных закупок осуществляется **Отделами контроля за закупками** (Vergabeprüfstellen) в соответствии с § 103 GWB (Антикартельный закон). Они относятся к альтернативному и необязательному варианту надзора, который на практике используется не часто. Органы государственной прокуратуры (Staatsanwaltschaften) отвечают за расследование коррупции и других уголовно-наказуемых преступлений в делах о государственных закупках. Судебный надзор за решениями государственных закупок осуществляется примерно 20 **высшими судами** (Oberlandesgerichte). Из 1348 решений, принятых Vergabekammern, 286 были направлены на контроль в порядке судебного надзора высшими судами.

Планов изменить децентрализованную структуру немецкой системы закупок нет. Централизованная закупка стандартизированных поставок и услуг может быть расширена в рамках проектов электронных закупок, связанных с рамочными соглашениями.



## 9. Венгрия

В Венгрии существует **централизованная** структура государственных закупок, в которой основным институтом является Совет по государственным закупкам (СГЗ), созданный в 1995 г. Существующей структуры достаточно для того, чтобы справиться с порученными задачами, и в ближайшем будущем серьезных изменений не планируется.

**Совет по государственным закупкам** был создан в соответствии с Законом 1995 г. о государственных закупках (ЗГЗ). В настоящее время правовыми основами деятельности Совета служит Закон о государственных закупках 2003 г. СГЗ – **автономный административный орган**, подчиняющийся только парламенту в соответствии со Статьей 374 (1). Его члены назначаются представителями трех заинтересованных сторон в равных долях: участников торгов, организаций заказчика и представителей государственных интересов. Закон определяет, какие организации/представители могут назначать членов в Совет. Члены совета избирают президента на пятилетний срок большинством голосов в две трети и вице-президента на два года простым большинством голосов. Бюджет совета устанавливается отдельно в годовом бюджете с предварительного разрешения парламента. Члены СГЗ, за исключением президента, не являются штатными сотрудниками. Совет должен собираться на свои заседания не реже шести раз в год, и его рабочий орган формулирует **рекомендации** с разъяснениями проблем в применении закона о государственных закупках.

Президент Совета выпускает **«брифинги»** по практическим вопросам. Эти документы не являются юридически обязательными и публикуются в *Бюллетене государственных закупок* и на веб-сайте совета. В 2005 году СГЗ опубликовал 21 брифинг от имени президента и одну рекомендацию. В 2005 году совет предоставил юридические рекомендации примерно по 500 случаям и ответил в среднем на 50 телефонных запросов в день. И организации заказчика, и участники торгов могут обращаться в СГЗ за консультациями. **Перечень утвержденных подрядчиков**, в соответствии со Статьей 52 Директивы 2004/18/ЕС, также ведется СГЗ. В перечне на 2005 год было 140 компаний. СГЗ участвует в **международной деятельности** (например, в Консультативных комитетах ЕС - АСРС, Рабочей лаборатории по государственным закупкам ЕС и в ЕСГЗ), за исключением участия страны в международном регулировании (GPA, ЮНСИТРАЛ). СГЗ собирает статистические и прочие данные. Он ведет перечень официальных консультантов, арбитражных судей в области государственных закупок, организаций заказчиков (8241 зарегистрированных в 2005 г.), а также **перечень участников торгов**, снятых с участия в процедуре рассмотрения в результате решения надзорных органов. В настоящее время в этом перечне никого нет. СГЗ отвечает за **опубликование объявлений** в *Бюллетене*, вместе с контрактными объявлениями, публикуемыми венгерскими организациями заказчика в «Официальных ведомостях». СГЗ проверяет объявления на предмет соответствия их требованиям законодательства о закупках. В 2005 году было опубликовано около 25 тысяч таких объявлений. Совет также передает конкурсные объявления венгерских организаций заказчика в «**Официальные ведомости**» (991 в 2005 г.). СГЗ **публикует** важные поправки в законодательство о закупках в *Бюллетене* и на веб-сайте СГЗ, а официальный текст поправок публикуется в *Венгерской официальной газете*. В соответствии с законом о государственных закупках СГЗ обязан **отчитываться** о своей деятельности перед парламентом.

Что касается **электронных закупок**, электронным образом через систему управления объявлениями, которую ведет СГЗ, направляются только объявления. Остальные электронные операции пока не запущены. Не разработаны пока и рамочные правила для электронных аукционов и систем динамичных закупок; пока не введены подробные правила. В 2005 году для публикации электронным образом организациями заказчика или

их представителями от были направлены 6 до 8% объявлений. Что касается государственных закупок на сумму выше европейского порогового значения, с 1 января 2005 г. действует обязательное требование привлекать официальных консультантов по государственным закупкам, по крайней мере, на стадии подготовки и составления проекта конкурсного объявления и документации. СГЗ ведет **перечень** примерно 500 **официальных консультантов по государственным закупкам**; в 2005 году в него было внесено 357 консультантов. Условия получения квалификации в качестве консультанта (сертифицированный профессиональный опыт, проверенная квалификация) изложены в законе о государственных закупках и в двух указах министерства. СГЗ проверяет выполнение условий.

Во всех случаях разработке **законодательства** предшествует процесс консультаций, с участием, помимо министерств, представительных органов. В соответствии с законом о государственных закупках все законопроекты, касающиеся государственных закупок, должны направляться в СГЗ на заключение. Согласно Статье 3 Директивы 89/665/ЕЕС о согласовании законодательства, нормативных положений и административных требований о применении надзорных процедур, СГЗ является контактной структурой для Еврокомиссии. Процедура арбитражного разбирательства инициируется через Совет, но не им самим.

Рабочий орган СГЗ, **Секретариат**, подчиняется Генеральному секретарю и состоит из нескольких отделов. Генеральный секретарь был назначен Советом в 1995 году на неопределенный срок. Статья XXIII Закона 1992 г. о правовом статусе государственных служащих предусматривает, когда должности госслужащих должны заполняться через открытый конкурс, и это требование распространяется на штат Секретариата. Секретарь готовит и реализует решения СГЗ и выполняет задачи, связанные непосредственно с упомянутым выше законом без прямых распоряжений Совета. **Юридический отдел** (6 сотрудников) отвечает за юридические консультации, подготовку проектов рекомендаций Совета и брифинги президента, ведет список арбитров и готовит контракты. **Отдел международных отношений** (3 сотрудника) и **подготовки** (2 сотрудника) выполняет следующие задачи:

- представляет СГЗ на международных мероприятиях;
- отвечает на вопросы, получаемые из-за рубежа;
- участвует в работе Консультативного комитета ЕС (АСРС) и рабочих групп ЕС, в ЕСГЗ и в других инициативах;
- вносит свою лепту в обучение государственным закупкам, помогает разрабатывать профессиональные и экзаменационные критерии, следит за качеством обучения и публикует информацию, связанную с образовательной деятельностью;
- ведет список официальных консультантов в области государственных закупок и оценивает заявления, поступающие от консультантов;
- готовит брифинги по вопросам обучения и международным вопросам.

**Редакционный совет** (13 сотрудников) отвечает за: публикацию объявлений в *Бюллетене* и передачу объявлений, связанных с европейскими процедурами, в «Официальные ведомости»; оценку всех объявлений с точки зрения законодательства о государственных закупках; возвращение объявлений для внесения недостающих данных, а также ведение электронной системы управления объявлениями и интернет-страницы СГЗ. **Группа экономического анализа** (2 сотрудника) занимается управлением и



анализом статистики по государственным закупкам. **Отдел финансов и управления кадрами** (9 сотрудников) планирует бюджет СГЗ, организует консультации с министром финансов, осуществляет и контролирует утвержденные бюджетные ассигнования, а также выставляет счета, рассчитывает зарплату и осуществляет денежные переводы. Руководитель кадров отвечает за ведение перечня госслужащих, занимается вопросами их деклараций об имуществе, должностной квалификацией и переводами, а также помогает набирать персонал. Наконец, **Внутренний контролер** проводит финансовые проверки в организации.

Большинство штата – государственные служащие, хотя некоторые работают по совместительству в соответствии с общими или особыми условиями откомандирования. Согласно венгерскому законодательству, государственные служащие должны иметь диплом об окончании средней школы, а для занятия административных должностей нужен диплом о среднем специальном профессиональном образовании. Также не позднее, чем через три года работы государственный служащий должен сдать профессиональный экзамен в области государственного управления (а юристы должны сдать профессиональный юридический экзамен). Члены комиссии по государственным закупкам обязаны иметь высшее образование, три года профессионального опыта и сдать экзамен по праву или государственному управлению. В 2005 году 23 члена комиссий и 33 сотрудника Секретариата имели высшее образование. Двадцать три сотрудника не имеют высшего образования и занимают секретарские должности в Секретариате и в Арбитражном совете.

В 2005 году **бюджет** СГЗ составлял 1035,4 млн. флоринов (EUR 4 090 065). Бюджет предусматривается годовым законом о бюджете. Бюджет готовится в рамках консультаций между сотрудниками Секретариата и Министерством финансов и принимается парламентом. При этом доход формируется из **сборов** и штрафов (50%). Сборы, которые поступают в доход СГЗ, состоят из комиссионных за публикацию, государственных сервисных сборов, связанных с ведением различных перечней (перечни официальных консультантов по государственным закупкам, утвержденных подрядчиков, арбитражных судей), и сборов за начало процедуры рассмотрения. Кроме того, доход от продажи *Бюллетеня* также поступает СГЗ (хотя этот вид доходов существенно ниже затрат на публикацию). Указ правительства 34/2004 устанавливает правила в отношении сборов за публикацию: HUF 8000 (примерно EUR 28) за национальное объявление; HUF 4000 + НДС за страницу (на одной странице примерно 1500 знаков) за европейское объявление. Причина в разнице между двумя сборами заключается в том, что в европейской процедуре организация заказчика платит только за проверку объявления, так как публикация в «Официальных ведомостях» бесплатная. Закон о государственных закупках устанавливает сборы за ведение перечней, которые составляют HUF 80 тысяч (около EUR 280), за внесение имени в список официальных консультантов по государственным закупкам, а также за внесение имени в перечень арбитражных судей. Официальный консультант по государственным закупкам может ежегодно возобновлять и сертифицировать деятельность, осуществленную в прошедший период за комиссионное вознаграждение в HUF 30 тысяч (примерно EUR 105). Плата за внесение имени в список утвержденных подрядчиков составляет 150 тысяч (около EUR 525). Административный сбор за требование о проведении юридического разбирательства составляет HUF 150 тысяч (около EUR 525) либо HUF 900 тысяч (около EUR 3160) в зависимости от стоимости контракта и цели разбирательства. Помимо этих сборов в счет дохода СГЗ идет 50% штрафов, налагаемых Арбитражным советом; остальная часть поступает в центральный бюджет.

Разработкой законопроектов в области первичного законодательства занимается Департамент гражданского права, кодификации и международного частного права

**Министерства юстиции и законопорядка.** Это осуществляется заместителем главы департамента под руководством государственного секретаря с привлечением юридических консультантов (государственных служащих). Планы и законопроекты публикуются органом, отвечающим за соответствующее направление, на его интернет-странице. Если законопроект изменяет не менее одной пятой положений действующего закона, разработчик проекта должен опубликовать изменяемый закон на своей интернет-странице, с указанием сроков для внесения замечаний. Любой может высказать свою точку зрения и внести предложение, связанное с опубликованными планами и проектами, в течение 15 дней. Разработчик законопроектов должен опубликовать на своей домашней странице оценку и краткое содержание предложенных мнений, а также объяснение, почему те или иные точки зрения не были приняты (за исключением явным образом не обоснованных мнений). Разработчик законопроекта не обязан давать индивидуальные ответы. Затем проект направляется непосредственно заинтересованным организациям, которые получают определенный срок для замечаний. Также разработчик проекта может начать устные консультации с заинтересованными организациями. Разработка проекта и подготовка вторичного законодательства является задачей конкретного министерства, но в тесном сотрудничестве с сотрудниками Министерства юстиции и законопорядка. То же министерство также отвечает за участие страны в ЮНСИТРАЛ.

**Политика в области закупок** является ответственностью Минюста, СГЗ и других министерств. Национальное участие в **консультативных комитетах ЕС** организуется Минюстом, СГЗ, а в электронной рабочей группе АСРС – помимо вышеперечисленных – Директоратом централизованных услуг, а также Центром электронного управления при аппарате премьер-министра. И Минюст, и СГЗ участвуют в **ЕСГЗ**. Что касается процедур в случае нарушений, в соответствии со Статьей 226 Соглашения об учреждении ЕС, контактной структурой для Еврокомиссии является Министерство иностранных дел (ранее Управление европейских дел). **Участие страны в GPA** является задачей Постоянного представительства при ВТО.

**Комитет парламента** может разрешить не применять закон о государственных закупках в тех случаях, когда закупки связаны с государственной тайной, служебной тайной и интересами национальной безопасности. Закон о государственных закупках предоставляет **председателю Арбитражного совета по государственным закупкам** (см. ниже) право действовать **вместе с СГЗ** в том, что касается надзора за оговоренными и упрощенными процедурами (для категории услуг II/B) без предварительного опубликования. Председатель Арбитражного совета по государственным закупкам получил данные о 1220 случаях намерений применить оговоренные или упрощенные процедуры без предварительного опубликования или уведомления.

Центральное снабжение для прочих организаций заказчика осуществляется через **Директорат централизованных услуг (ДЦУ)**. Примерно 1000 учреждений обязаны закупать определенные товары и услуги через этот директорат. Кроме того, добровольно присоединиться к этой системе могут и другие организации заказчика; в 2005 году это сделали 900 организаций. Около 12% венгерских организаций заказчика в 2005 году прибегли к централизованному снабжению, а стоимость товаров и услуг, приобретенных через ДЦУ, составила HUF 65 млрд. (EUR 257 млн.), или около 5% совокупной стоимости закупок в Венгрии. В период с 1 мая 2004 г. по 15 января 2006 г. только ДЦУ удалось заключить **рамочное соглашение** с классическими организациями заказчика на сумму контракта свыше европейского порогового значения; в случае, если сумма ниже данного значения, это может сделать любая организация заказчика. С 1 мая 2004 г. для контрактов на суммы выше порогового значения рамочными соглашениями могут воспользоваться и коммунальные хозяйства. С 15 января 2006 г. все организации заказчика смогут использовать данную процедуру.

Различные **обучающие программы** организуются, главным образом, **частным сектором**, а контроль за ними осуществляют специализированные организации. Должностные лица СГЗ читают лекции на курсах, а также председательствуют в экзаменационных советах на курсах специалистов по государственным закупкам. Обучение должностных лиц ведется под контролем СГЗ. В 2005 году различные обучающие учреждения организовали около 80 курсов для специалистов по государственным закупкам (признаваемый государством профессиональный курс, рассчитанный максимум на 220 часов.) В 2005 году на курсах специалистов по государственным закупкам занималось 1339 человек. Государственные закупки входят в программу обучения в **университетах и колледжах** (либо в составе соответствующей дисциплины или как самостоятельный предмет). Помимо курсов для специалистов по государственным закупкам, частные учреждения могут проводить и другие виды обучающих курсов. СГЗ публикует информацию о деятельности в рамках подготовки, которую он курирует, на своей домашней странице. СГЗ, Минюст и другие министерства и государственные органы участвуют в национальных и международных научных и иных мероприятиях по законодательству, экономике и политике в области государственных закупок. В 2005 году СГЗ участвовал примерно в 20 таких мероприятиях. Помимо **частных** курсов подготовки существуют издания, распространяемые частными фирмами; в интернете можно подписаться на Бюллетени государственных закупок (которые издают ряд частных компаний) для получения еженедельно сообщений на электронную почту о государственных закупках для зарегистрированных пользователей.

**Надзорным органом** в области государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС является **Арбитражный совет по государственным закупкам (АСГЗ)** с такой же структурой, что и СГЗ. Этот совет (и суды, при пересмотре решений АСГЗ) в соответствии с законом о государственных закупках может налагать штрафы. Штраф не может превышать 30% стоимости рассматриваемого контракта. Однако на практике штрафы никогда не превышают 5% стоимости закупок, составляя чаще всего от EUR 3500 до EUR 7000. Если процедура государственных закупок была необоснованно или намеренно не применена, штраф должен быть не менее EUR 7000 и не более 30% стоимости контракта, а в отношении физического лица - примерно EUR 700. В 2005 году АСГЗ наложил штрафы в 321 случаях (нарушения закона были вскрыты в 452 случаях). Также он может налагать административные штрафы в рамках процедуры надзора. В соответствии со Статьей 338 Закона о государственных закупках совет может налагать процедурный штраф в размере от HUF 50 тысяч до 500 тысяч (примерно EUR 198 и EUR 1975) в отношении исполнителя процедуры государственных закупок в случае, когда: а) были предоставлены неверные данные или сокрыты данные, имеющие существенное значения для вынесения решения по делу; б) не была предоставлена информация, либо предоставлена с нарушением установленных сроков; в) воздвигнуты препятствия доступу к документам, связанным с экономической, профессиональной деятельности или деятельности, связанной с государственными закупками; г) были предоставлены заведомо необоснованные заявления в отношении исключения, либо в рамках той же процедуры неоднократно сделаны необоснованные заявления в адрес одного и того же члена арбитражной комиссии. Штраф может налагаться неоднократно. В 2005 году были проведены девять согласительных процедур.

АСГЗ работает одновременно с СГЗ. Члены арбитражных комиссий занимают свою должность как штатные **государственные служащие**. Группа в составе трех человек для вынесения заключения в рамках надзорной процедуры назначается председателем арбитражного совета. В 2005 г. в АСГЗ и в Секретариате работало 79 человек. Персонал АСГЗ отбирается через открытый конкурс; сотрудники могут занимать свои должности неопределенный срок. Члены арбитражной комиссии назначаются и отстраняются СГЗ.

Председатель и заместитель председателя АСГЗ выбираются из числа членов арбитражной комиссии на конкурсной основе на пятилетний срок.

В соответствии с уголовно-процессуальным законом обращение может сделать любой человек, узнавший о нарушении. В соответствии с Законом о государственных закупках, когда у АСГЗ есть подозрения о совершении преступления, совет обязан проинформировать компетентные следственные учреждения. Организационными, отвечающими за проверки деятельности организаций заказчика в области государственных закупок, являются **Государственное аудиторское управление, Государственное контрольное управление**, институты, предоставляющие фонды ЕС и/или бюджетную помощь, а также центральные административные управления округов.

**Муниципальный суд** отвечает за **пересмотр в порядке судебного надзора** решений о государственных закупках в первой инстанции; во второй инстанции таким органом является **Муниципальный апелляционный суд**. В 2005 г. 244 решений стали предметом судебного рассмотрения.

## 10. Ирландия

В Ирландии существует **полуцентрализованная** система государственных закупок, с одним ведущим институтом на центральном уровне – **Отделом национальной политики в области государственных закупок (ОНЦГЗ)**, который входит в состав Департамента финансов.

Отдел **ОНЦГЗ** отвечает за разработку законопроектов первичного и вторичного законодательства, разработку стандартных процедур и порядка, составление стандартной конкурсной документации (когда это делается на центральном уровне), подготовку стандартной контрактной документации, разработку закупочной политики и подготовку руководящих положений и распоряжений. К законодательному процессу заинтересованные стороны привлекаются через комитеты сотрудников/специалистов по государственным закупкам, **Комитет государственных контрактов, сети электронных закупок**, а также представительный орган – **Форум по государственным закупкам в Ирландии**. ОНЦГЗ является контактной структурой для Еврокомиссии, готовит участие страны в работе консультативных комитетов ЕС и участвует в ЕСГЗ. Также ОНЦГЗ отвечает за сбор статистических и иных данных и подготовку руководств, два из которых были составлены в 2005 г. Кроме того, он ведет список сертифицированных специалистов по государственным закупкам и предоставляет юридические и иные консультации организациям заказчика и коммунальным хозяйствам (Управление генерального прокурора – по официальным юридическим запросам). Отдел ОНЦГЗ также организует курс по государственным закупкам, который начнется с сентября 2006 г. Финансируется отдел через общий бюджет правительства, принимаемый парламентом. В настоящее время в штате отдела работает 11 - 12 человек, включая руководителя отдела, профессионального советника по строительству, пять штатных сотрудников среднего руководящего звена и четырех человек секретарского персонала.

При **Управлении руководителя системы здравоохранения** действует **Агентство по закупкам**, которое выполняет многие из указанных выше функций ОНЦГЗ в области здравоохранения. За участие страны в GPA отвечает **Департамент предприятий, торговли и занятости**. Это небольшая по масштабам деятельность, и вклад страны отражается главным образом в сотрудничестве с Еврокомиссией. **Институт государственного управления (IPA)** ведет национальную программу обучения для государственного и коммунального секторов. В 2005 году ею был предусмотрен 20-дневный курс для 20 человек, все из которых сдали экзамен. В том же году **Отдел подготовки государственных служащих** провел четыре двухдневных курса по 60

человек в каждом. Многочисленные краткосрочные курсы предлагают **консультационные компании частного сектора** и юридические фирмы. **Департамент финансов информационно-технического агентства** и **Местный государственных совет компьютерных служб** ведут некоторые рамочные соглашения: в 2005 г. их было три. Кроме того, было около 20 проектов (с частным финансированием и на сумму свыше EUR 20 млн.), находившихся в процессе осуществления закупок или строительства. В 2005 году были осуществлены три проекта по электронным закупкам.

**Управление общественных работ /Агентство государственных поставок** закупает централизованно примерно для 30 департаментов и ведомств, что составляет весьма примерно 3% всего рынка. Небольшой объем централизованного снабжения проводится в восточном регионе страны **Управлением руководителя системы здравоохранения**.

Надзорным органом в области государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС является **Высший суд**, который рассматривает от трех до четырех дел в год.

Ирландская закупочная структура исторически всегда была децентрализованной. Однако с образованием в 2002 году отдела ОНЦГЗ предполагается более стратегический национальный подход к государственным закупкам. Это подразумевает перевод этой функции на более профессиональную основу, обобщение, где это необходимо, требований и обсуждение возможности создания **национального рабочего органа**. Для этого может потребоваться больше объединения и взаимодействия на национальном уровне. Такая стратегия потребует создания структуры, которая бы содействовала надлежащему использованию электронных торгов и снабжения.

## 11. Италия

В Италии существует **полуцентрализованная** структура государственных закупок, но в ней все же доминируют два института: Управление общественных работ (АОР) и Consip (первоначально сокращение от «*Concessionaria Servizi Informatici Pubblici*» – см. ниже). Также важными функциями наделены парламент, Совет министров, Министерство инфраструктуры, регионы и самоуправляемые провинции, Антимонопольный орган, Департамент европейской политики, Итальянский статистический центр (ISTAT) и Институт исследований и экономического анализа (ISAE). Кроме того, в стране действует **вертикально-организованная** закупочная структура, в рамках которой регионы, провинции и муниципалитеты осуществляют местные закупки.

**Агентство общественных работ (АОР)** – это независимое ведомство, подотчетное парламенту. Оно было предусмотрено Законом № 109 от 11 февраля 1994 г. и учреждено в январе 1999 г. АОР – это коллегиальный орган из пяти членов, принимающих решения большинством голосов. Закон наделяет АОР полномочиями по общему надзору и контролю за процедурами государственных закупок. Его задача состоит в обеспечении своевременности, правильности и прозрачности в процедурах государственного управления, а также экономической обоснованности операций по государственным закупкам. Еще одна задача состоит в том, чтобы выявлять направления повышения эффективности и результативности. Новый закон № 62/2005 добавил функции наблюдения за услугами, поставками и коммунальными договорами в соответствии с Директивой 18/2004/ЕС и Директивой 17/2004/ЕС. АОР может потребовать от организаций заказчика и частных компаний предоставлять данные и информацию о текущих закупках и о распределении контрактов на государственные закупки. Также управление контролирует систему квалификации для участия в конкурсах и отвечает за разрешение споров (через независимый Арбитражный суд).

Согласно Статье 4 Закона 109/94 основные виды деятельности АОР состоят в следующем:

- а) надзор за экономическим и финансовым качеством проведения государственных закупок;
- б) надзор за соблюдением первичных и вторичных норм путем проверок и выборочных инспекций для обеспечения правильности и обоснованности процедур распределения контрактов;
- в) проверка случаев нанесения убытка казначейству;
- г) информирование парламента и правительства об особо серьезных случаях, касающихся соблюдения и нарушения соответствующих норм;
- д) направление руководству управления общественным имуществом предложений об изменении нормативных требований;
- е) ежегодно отчет парламенту и правительству об основных нарушениях, в особенности касающихся:
  - использования внеконкурсных методов распределения контрактов
  - недостаточной рекламы
  - частоты сбоев и изменений в закупках
  - нарушения контрактов в отношении операторов и концессионеров
  - необычного роста количества судебных тяжб
- ж) надзор за работой Контрольного отдела;
- з) применение санкций;
- и) надзор за качеством отбора.

Контрольный отдел АОР ведет «**черный список**», в который в 2005 году были внесены 2993 участника торгов. АОР может **оштрафовать** организации заказчика, нарушившие правила государственных закупок: наибольший штраф равен примерно EUR 50 тысячам. К текущему времени было рассмотрено 151 дел на предмет наложения штрафов, и 36 организаций заказчика были на самом деле оштрафованы. В течение того же года АОР также применило **дисциплинарные меры** в отношении 27 специалистов по договорам.

АОР состоит из **председателя** и четырех членов, назначаемых совместно спикерами Сената и Палаты депутатов. Председатель совета выбирается его членами. Каждый член занимает эту должность в течение одного пятилетнего срока без права переизбрания. АОР состоит из **трех основных отделов**: А) **Технический секретариат** помогает АОР во всей его деятельности, готовя инструктивные документы по нормативным положениям. Б) **Инспекционная служба** является оперативным подразделением АОР; она осуществляет контроль и проводит расследования в области общественных работ. В) **Контрольный отдел** электронным образом собирает данные и информацию о государственных закупках. Он также определяет стандартные затраты и готовит статистику, а также проводит анализ эффективности в помощь управлению АОР в его деятельности. АОР организован в виде центрального подразделения с региональными отделениями в силу наличия определенной децентрализации. В 2006 в АОР был штат из 237 государственных служащих, большинство из которых имели высшее образование в области технических наук, права или экономики. Около 70% персонала знакомы с законодательством ЕС. АОР финансируется из общего бюджета правительства, но только до 2005 бюджетного года. Начиная с 2006 г., управлению АОР потребуется зарабатывать собственные средства от организаций заказчика, за счет организации торгов и отбора компаний. Бюджет на 2005 г. составлял около EUR 20 млн.

### **CONSIР: ЗАДАЧИ И СТРУКТУРА**

Consiр – это общество с ограниченной ответственностью, полностью и напрямую принадлежащее Министерству экономики и финансов. Оно действует только для обслуживания двух основных ветвей системы государственного управления: ICT (Подразделение информационных технологий) и Подразделения онлайнowych закупок для системы государственного управления (DARPA).

Основные задачи Consiр заключаются в следующем:

- оказание поддержки в разработке организационных процессов Министерства экономики и финансов с использованием информационных технологий (в результате Законодательного указа 1997 г.);
- оказание поддержки органам государственного управления в программе рационализации государственных расходов на товары и услуги (в результате двух министерских указов от февраля 2000 г. и мая 2001 г.).

В Consiр работают около **500 сотрудников**, 355 из которых имеют высшее образование. Состав совета директоров предлагается Министерством экономики и финансов и состоит из девяти членов, включая председателя и генерального директора. Consiр состоит из 10 отделов: контроля и финансов, правовых и корпоративных вопросов, кадров и организации, корпоративной идентичности, генеральной дирекции, производственного отдела, отдела исследований и специальных проектов, директората государственных финансов, директората информационных систем и директората онлайнowych закупок для органов государственного управления.

Особый интерес представляет учреждение в 2003 году **Отдела исследований**, состоящего из экономистов. Основными направлениями деятельности отдела являются:

- анализ закупочных стратегий Consiр (ICT + DARPA);
- изучение инновационных форматов аукционов и контрактов, призванных повысить качество товаров и услуг, предоставляемых через рамочные контракты;
- публикация рабочих документов (в частности, одной из последних публикаций был *Справочник по закупкам*, под редакцией издательства Кембриджского университета);
- организация семинаров международно-известными профессорами, специализирующимися на государственных закупках и особенностях аукционов (среди тем: управление рисками в закупках; конкуренция между электронными платформами; экономика конфиденциальности и закупки; государственные закупки в Швеции, экономические аспекты и политические особенности, правила составления рейтингов).

### **CONSIР: ПРОГРАММА РАЦИОНАЛИЗАЦИИ**

Эта программа направлена на рационализацию государственных расходов и преследует две основные цели и задачи:

1. Государственное управление: создание ведомства централизованного снабжения с целью повышения эффективности государственных закупок, и оказание консультативной поддержки специализированным проектам в области государственного управления. В результате ожидаются гарантированные поставки ряда товаров и услуг органам государственного управления при максимально благоприятном соотношении цены и качества;

2. Рынок предложения: создать инновационные инструменты для электронных закупок с целью снижения коммерческих затрат путем расширения доступа к перспективному рынку.

Цели и стратегии программы распределяются по трем основным уровням:

1. эффективность и качество услуг, с особым вниманием на качество, с обеспечением в контрактах широкого круга возможных вариантов и с систематической оценкой уровня услуг;
2. упрощение процессов через сокращение процесса торгов и приближения к нулевому времени для выхода на рынок и онлайн-размещения заказов;
3. сокращение затрат через экономию за счет масштаба благодаря агрегированию спроса и стандартизации снабжения, а также конкурентоспособности.

Ожидаемые результаты - «прозрачность и своевременный контроль расходов в системе государственного управления» и «усиление динамичности рынков».

Развитие программы основано, таким образом, на трех основных направлениях действий: (1) рамочные контракты, (2) поддержка специализированных потребностей органов государственного управления, (3) рынок, при поддержке продвинутой ИТ-платформы с использованием технологии Oracle.

Организациям заказчика необходимо отталкиваться от рамочных соглашений; если они не могут добиться более выгодных цен на рынке, чем цена рамочного соглашения, они обязаны использовать рамочные контракты, предлагаемые Consip.

Среди основных результатов в 2005 году:

- около 45 тысяч «закупочных пунктов» в рамках всей системы государственного управления имели возможность осуществить закупки через Consip.
- Рамочными контрактами охвачено государственных расходов на сумму EUR 13,688 млрд., а стоимость закупок по действующим рамочным контрактам составила EUR 945 млн.
- Объем электронного рынка составил EUR 29,8 млн. в результате 9667 сделок.

Среди других направлений деятельности/результатов - предложение награды итальянским университетам, пожелавшим создать **магистратуру в области электронных закупок**. Она рассчитана на студентов-выпускников, государственных служащих и представителей частного сектора, участвующих в торгах. В 2005 году два университета начали такую программу, в которой зарегистрировались 30 слушателей.

**Инициатива информационного шлюза** – это широкое сотрудничество с национальными и местными объединениями предприятий. Эта инициатива призвана оказывать постоянную и непрерывную поддержку предприятиями, особенно малому и среднему бизнесу, по всей стране по различным аспектам Программы рационализации государственных расходов на закупку товаров и услуг. Участники (Consip, национальные и местные объединения предприятий) создают структуры, которые помогают предприятиям участвовать в этой программе. В 2005 году было создано около 100 информационных шлюзов и организовано 12 мероприятий, посвященных их запуску. Consip оказывает постоянное содействие информационным шлюзам с помощью электронной почты, колл-центра, бюллетеня, распространения лазерных дисков, а также обсуждений по селекторной связи и в сети.



Consign направляет ежемесячные, ежеквартальные и годовые информационные **отчеты** Министерству экономики и финансов по программе рационализации закупок товаров и услуг. В 2005 году выделенный Consign **бюджет** на программу рационализации был равен EUR 49,2 млн. (без учета НДС). Этот бюджет относится к общему бюджету министерства и формируется на основе фиксированных затрат, заложенных в программе (например, на персонал), и переменных затрат, охватывающих стоимость инновационных стратегических проектов.

За разработку законопроектов первичного законодательства отвечает **парламент и Совет министров**, а составление проектов вторичного законодательства осуществляется **Министерством инфраструктуры, регионами и самоуправляемыми провинциями**. Министерство инфраструктуры, АОП и **Антимонопольное агентство** разрабатывают стандартные процедуры и порядок. Министерство инфраструктуры, АОП и регионы отвечают за разработку проектов стандартной конкурсной документации. Разработка закупочной политики является прерогативой национального и региональных органов власти. Министерство инфраструктуры и АОП готовят руководящие положения и распоряжения. Контактной структурой для Еврокомиссии является **Департамент европейской политики**, который также занимается участием страны в консультативных комитетах ЕС. Антимонопольное агентство, Департамент европейской политики, Consign и АОП (каждый в отношении своих обязанностей) все участвуют в сети ЕСГЗ (европейской сети государственных закупок), принятии и применении директив ЕС, распоряжений и предложений в области государственных закупок. **Итальянский статистический центр (ISTAT) и Институт исследований и экономического анализа (ISAE)** входят в число многочисленных организаций, собирающих статистические и иные данные. АОП и Антимонопольное агентство консультируют правительство в вопросах политики государственных закупок. Юридические и иные консультации для организаций заказчика, коммунальных хозяйств и участников торгов предоставляются Министерством инфраструктуры и АОП. Помимо контрактов на выполнение работы, где штрафы взимает АОП, штрафы может налагать Антимонопольное агентство.

В региональных министерствах, провинциях и округах существуют подразделения государственных закупок, также существуют управления по государственным закупкам муниципалитетов и групп муниципалитетов. Каждая местная структура имеет закупочное управление, размер которого зависит от объема производимых закупок.

## 12. Латвия

В Латвии существует **централизованная** структура государственных закупок, в которой основным институтом является Бюро по контролю за закупками вместе с Министерством финансов, которое отвечает за разработку законодательства. Однако важные задачи решают и другие институты, например, Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией, Государственное аудиторское управление, Министерство экономики и централизованного финансирования, и Контрактное Агентство. В 2006 году правительство также создало Агентство по электронным закупкам.

**Бюро по контролю за закупками (БКЗ)** – государственный административный институт, подчиненный Министерству финансов. Оно действует в соответствии с законом о государственных закупках, положениями о Бюро по контролю за закупками и прочими законами. Бюро отвечает за **контроль за соблюдением в области закупок** юридических требований. Оно также разрабатывает **стандартные процедуры** и порядок, и составляет стандартную конкурсную и контрактную документацию. Бюро создает национальную **политику** закупок и разрабатывает руководящие положения и распоряжения. Оно рассматривает жалобы по закупочным процедурам. Оно также является **контактной структурой** для Еврокомиссии, организует участие страны в консультативных комитетах

ЕС, в ЕСГЗ, в работе ЮНСИТРАЛ и GPA (вместе с Министерством экономики и финансов), и в других международных организациях. Среди прочих обязанностей подготовка **ежегодного доклада** правительству о функционировании системы государственных закупок (с Министерством финансов); сбор статистических и иных **данных**; выдача разрешения на смягчение требований к конкурсной процедуре, использование исключений, продлений, ускоренной процедуры, т.д. (вместе с Кабинетом министров и организациями заказчика), а также подготовка руководящих положений (в 2005 г. подготовлено девять). БКЗ также отвечает за составление национального **бюллетеня**, включая публикацию и проверку объявлений, которые не соответствуют требованиям (9884 в 2005 г.); передачу извещений организаций заказчика и коммунальных хозяйств в «Официальные ведомости» (1592 в 2005 г.), а также публикацию и распространение информации о законодательстве и политике (также публикуется в официальном издании Министерства финансов, *Latvijas Vēstnesis*). БКЗ **консультирует** правительство по политике в области государственных закупок. Оно также предоставляет консультации по рамочным соглашениям. Кроме того, Бюро предоставляет юридические и иные консультации организациям заказчика, коммунальным хозяйствам и участникам торгов, и организует национальную программу **обучения** для них. В 2005 году было проведено 59 семинаров с общим количеством участников 2025. Также БКЗ участвует в национальных и международных научных и иных мероприятиях, посвященных законодательству, экономике и политике в области государственных закупок (в 2005 году представители Бюро участвовали в 24 событиях).

**Глава** БКЗ представляет Бюро, принимает решения о расходах, публикует внутренние положения, а также назначает и увольняет должностных лиц и сотрудников. **Заместитель руководителя** представляет БКЗ в отсутствие самого руководителя. **Директора департаментов** отвечает за работу своих департаментов. Руководитель БКЗ назначается министром финансов после утверждения Кабинетом министров; заместитель руководителя и директора назначаются руководителем Бюро. **Комиссия по рассмотрению жалоб (КРЖ)** формируется по указу руководителя по каждому из конкретных ходатайств. Помимо КРЖ существует еще три департамента:

1. **Правовой департамент** (8 сотрудников) изучает жалобы участников торгов и представляет БКЗ в суде в случаях, когда решения КРЖ подлежат обжалованию..
2. **Методологический департамент** состоит из директора и трех отделов:
  - Методологический отдел (2 сотрудника), который готовит объяснения по применению Закон о государственных закупках и консультирует организации заказчика и участников торгов по применению Закона о государственных закупках и иных правил.
  - Отдел законодательства и европейских вопросов (3 сотрудника), который готовит проекты законов и нормативных положений.
  - Контрольный отдел (2 сотрудника), который следит за применением закона о государственных закупках и проверяет соответствие закупочных процедур положениям закона по ходатайствам участников торгов, которые не могут быть рассмотрены КРЖ. Также он дает заключения о соответствии закупочных процедур закону о государственных закупках по требованию различных государственных институтов.
3. **Информационный департамент** (10 сотрудников) состоит из директора и двух отделов: Отдела объявлений о закупках и статистики (7 сотрудников), и Отдела развития закупочной системы (2 сотрудника). Первый отдел публикует контрактные объявления и решения, а также собирает и изучает статистические

отчеты организаций заказчика. Последний имеет дело с вопросами развития системы закупок.

**КРЖ** работает с жалобами участников торгов и принимает решения о разрешении или запрещении заключения закупочного договора (не менее трех штатных сотрудников). Штат из **32 сотрудников** бюро состоит из 18 государственных служащих и 14 других сотрудников. Примерно 50% имеют юридическую подготовку и около 25% - экономическую. Все знакомы с государственными закупками, за исключением хозяйственного и административного персонала и бухгалтерии. **Бюджет** 2006 г. в размере LVL 1 362 006 (EUR 1 963 386) является частью государственного бюджета, вместе с дополнительной иностранной финансовой помощью в LVL 2 млн. (EUR 2 883 080).

Некоторые функции выполняются другими институтами. **Государственное агентство электронных закупок** (10 сотрудников) было создано 2 января 2006 г. указом Кабинета министров и отвечает за организацию и управление системой электронных закупок. Оно частично зависит и подчиняется **Министру по специальным поручениям по вопросам электронного правительства**. Директор руководит работой агентства, управляет его деятельностью, готовит стратегию, представляет агентство, нанимает и увольняет сотрудников и отвечает за расходование финансовых средств. Директора назначает министр через открытый конкурс, объявленный в газете. Существует Закупочное управление с Закупочным отделом, занимающимся юридическими вопросами в связи с новыми системами электронных закупок, а также Отделом отношений с общественностью. Управление технических поставок занимается вопросами информационных технологий и управляет системой электронных закупок. Агентство частично финансируется через государственный бюджет и частично через доход от платных услуг агентства и за счет иностранной финансовой помощи. Для организаций заказчика пользование системами электронных закупок бесплатно.

**Бюро предупреждения коррупции и борьбы с ней** отвечает за оценку конфликтов интересов и коррупции в процедурах государственных закупок и за расследование случаев коррупции и других уголовно-наказуемых преступлений в делах о государственных закупках. БКЗ и это бюро сотрудничают в области государственных закупок. Они могут проводить проверки закупочных структур.

**Государственное аудиторское управление Республики Латвия** является независимым коллегиальным высшим контрольным институтом. Это фундаментальная составляющая государственной финансовой системы, служащая интересам общества, предоставляя независимые гарантии эффективного и целенаправленного использования ресурсов центральных и местных органов власти. Государственное аудиторское управление – один из шести конституционных институтов в Латвии. Одна из его задач – проводить проверки деятельности организаций заказчика в области государственных закупок.

**Министерство экономики** отвечает за концессии и государственно-частное партнерство.

Надзор за контрактами на государственные закупки относится к функциям **Центрального финансового и договорного агентства**, которое в 2005 году проверило 263 контрактов.

**Составление законопроектов в области первичного и вторичного законодательства** относится к обязанностям **Министерства финансов**. Некоторые **заинтересованные группы** (например, Латвийская строительная ассоциация, Латвийская Ассоциация органов местного и регионального правительства, Латвийская ассоциация авторизованных дилеров автомобилями, Латвийская ассоциация страховщиков и организация «Зеленая свобода») участвуют в развитии системы государственных закупок, готовя закупочную документацию или принимая участие в законодательном процессе.

Единой организации **централизованного снабжения** нет. В 2004 году 20 организаций заказчика провели 128 процедур централизованного снабжения с 134 другими организациями заказчика. В 2004 году на централизованное снабжение было потрачено LVL 21,7 млн. (EUR 31,3 млн.), что составило 4% рынка государственных закупок.

**Судебный надзор** за решениями в области государственных закупок осуществляется в системе административных судов.

### 13. Литва

В Литве существует **централизованная** структура государственных закупок, в которой Управление государственных закупок (УГЗ) осуществляет большинство основных функций. Однако некоторые функции переданы некоторым другим институтам, в частности Министерству экономики, часто совместно с УГЗ.

**Управление государственных закупок** отвечает за подготовку руководящих положений и распоряжений, составление ежегодного доклада правительству о функционировании системы государственных закупок и сбор статистических и иных данных. С 2007 года Управление будет вести собственные квалификационные списки. Среди других задач – предоставление юридических и иных консультаций организациям заказчика, коммунальным хозяйствам и участникам торгов, а также организация национальной программы обучения для государственного и коммунального сектора и для подрядчиков. При этом в этой области также активно работают частные консультанты. В 2005 г. УГЗ организовало 11 семинаров для 225 участников от организаций заказчика и поставщиков, затратив на это направление деятельности около EUR 78 тысяч. Представители Управления участвовали в пяти национальных и международных научных и иных мероприятиях, посвященных законодательству, экономике и политике в области государственных закупок.

**Министерство экономики** отвечает за подготовку первичного законодательства, разработку закупочной политики и консультирование правительства по вопросам политики в области государственных закупок. Оно является контактной структурой для Еврокомиссии и отвечает за участие страны в GPA. **Министерство и Управление государственных закупок** совместно отвечают за участие страны в работе консультативных комитетов ЕС, ЕСГЗ и ЮНСИТРАЛ. Проекты законов размещаются в интернете. Проекты законодательства также направляются в соответствующие министерства, муниципальные органы и объединения предпринимателей, которые таким образом получают возможность представить свои замечания. Этот процесс предусмотрен Положениями о деятельности правительства.

Составление вторичного законодательства является обязанностью УГЗ и соответствующих министерств. Разработка стандартных процедур и порядка и составление проектов стандартной конкурсной документации и контрактной документации осуществляется УГЗ в сотрудничестве с другими институтами, например, **Центральным агентством проектного управления**.

В настоящий момент **органа централизованного снабжения** нет, но правительство планирует принять соответствующие решения.

Управление государственных закупок осуществляет ограниченный круг процедур пересмотра в области государственных закупок. После получения жалобы от организации заказчика Управление выступает в качестве **апелляционного совета**. Это часть процесса административного рассмотрения правильности решений по государственным закупкам, который был начат в феврале 2006 г., но в отношении только некоторых аспектов рассмотрения. Надзорными органами в случае разрешения споров между участниками

торгов и организациями заказчика являются **гражданские суды**. В 2005 году два контракта были рассмотрены судами. Штрафы могут налагаться непосредственно на должностные лица, принимавшие участие в закупочных процедурах, но не на организации заказчика. Кроме того, они могут быть исключены их участия в конкурсном комитете на один год. В 2005 г. 22 специалиста по контрактам были подвергнуты данной дисциплинарной мере наказания. Проверка деятельности организаций заказчика в области государственных закупок проводится УГЗ и в рамках государственного контроля.

#### 14. Люксембург

В Люксембурге действует **полуцентрализованная** структура государственных закупок, в которой ведущее министерство осуществляет многие из соответствующих направлений деятельности, хотя ряд функций исполняются им совместно с другими институтами.

**Министерство общественных работ** отвечает за подготовку проектов первичного законодательства, разработку закупочной политики и в целом консультирование правительства по вопросам политики в области государственных закупок. Торговой палате и Палате ремесел предоставлена возможность давать свои замечания по проектам законодательства в области государственных закупок. Министерство также является контактной структурой для Еврокомиссии, отвечает за участие страны в работе консультативных комитетов ЕС, ЕСГЗ, GPA и других международных организаций. Оно готовит ежегодный отчет правительству и содействует развитию электронных закупок через центральный интернет-портал. Сбор статистических и иных данных не является централизованным, за исключением статистики, касающейся директив ЕС, которую ведет Министерство общественных работ. В проблематике государственных закупок в министерстве заняты только государственные служащие.

Ряд направлений деятельности ведется **совместно Министерством общественных работ и другими институтами**. Подготовкой руководящих положений и распоряжений занимается Министерство общественных работ, Министерство внутренних дел и Конкурсная комиссия. И Министерство общественных работ, и Министерство внутренних дел консультируют организации заказчика и коммунальные хозяйства. Юридическую и иную помощь участникам торгов предоставляет Министерство общественных работ, торговые корпорации и Торговая палата.

Проекты **стандартной конкурсной документации** готовит Исследовательский центр. **Разрешение** на снижение требований к конкурсным процедурам, применение исключений, продлений ускоренных процедур, т.п. можно получить в Министерстве финансов, Директорате финансового контроля (*ex ante*), а для наиболее важных контрактов – от Конкурсной комиссии (*ex ante*) и в Аудиторской палате (*ex post*).

Национального бюллетеня по государственным закупкам нет, и контракты **публикуются** только в национальных газетах. Организации заказчика сами передают свои объявления в «Официальные ведомости». При этом уведомления от всех организаций заказчика, действующих в Люксембурге, будут публиковаться на центральном интернет-портале Министерства общественных работ.

Национальная **программа обучения** для государственного и коммунального секторов и участников торгов организуется Национальным институтом государственного управления (Министерство государственных функций и административных реформ). Курсы являются обязательными для проходящих подготовку и предлагаются в составе программы непрерывного образования.

**Надзорным органом** в области государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС является административный суд (с возможностью обжаловать), а

неотложные вопросы передаются на рассмотрение председателя административного суда. Существует омбудсмен – арбитр для разрешения споров между участниками торгов и организацией заказчика, а также Конкурсной комиссией.

За исключением области поставок информационных технологий и оборудования исполнительным органам власти, органа **центрального снабжения** в Люксембурге нет.

## 15. Мальта

В Мальте существует **централизованная** структура государственных закупок, в которой большинство функций исполняется Департаментом подрядов (ДП) в г. Валлетта. Некоторые задачи осуществляются и другими институтами и организациями заказчика на местном уровне. Центральная роль ДП как консультанта для организаций заказчика и субъектов государственных закупок считается основным достоинством мальтийской системы.

**Департамент подрядов** – подчиненная, но неотъемлемая часть Министерства финансов, он был создан согласно Закону о финансах и контроле (1962 г.), а также Разделу Уложений 174, статья 177 и 178 (2005 г.). В штат департамента входит 40 государственных служащих и самостоятельный апелляционный совет, независимый орган, состоящий из 4 внештатных сотрудников, назначаемых премьер-министром. ДК отвечает за выработку **стандартных процедур** и порядка, разработку закупочной **политики**, составление проектов первичного и вторичного законодательства, подготовку руководящих положений и распоряжений, участие в работе консультативных комитетов ЕС и мальтийской ЕСГЗ, подготовку **ежегодного отчета** правительству о функционировании системы государственных закупок, сбор статистических и иных данных, выдачу разрешений на снижение требований к конкурсной процедуре и применение исключений, продлений, ускоренной процедуры, т.д. (при этом в 2005 году таких ходатайств не было), а также за **консультирование** правительства по вопросам политики в области государственных закупок. Кроме того, в 2005 году было опубликовано 47 законов и мер политики в области государственных закупок.

ДК также является **подразделением централизованного снабжения** по всем контрактам на сумму свыше MTL 20 тысяч (EUR 46 708) для 133 организаций. Эта услуга бесплатна. Кроме того, Департамент отвечает за составление национального бюллетеня государственных закупок, его публикацию и проверку объявлений о контрактах. Однако всего 2,5% всех контрактов выполняются на условиях централизованного снабжения, остальные проводятся местными органами власти. В 2005 году ДК было обработано 485 контрактов, и 112 объявлений организаций заказчика и коммунальных хозяйств были переданы в «Официальные ведомости» через ДК. Крупной реформой является внедрение электронных закупок по всей системе мальтийских исполнительных органов власти.

Также ДК отвечает за **контроль** государственных закупок: 452 контрактов были проверены в 2005 г., и ДК содействовал разрешению 36 споров между организациями заказчика и подрядчиками; 34 спора были переданы на рассмотрение **Апелляционного совета**.

Предоставление юридических и иных консультаций организациями заказчика и коммунальным службам - совместная функция ДК и **Генеральной прокуратуры** (Министерства юстиции), а юридическая и иная помощь подрядчикам оказывается главным образом **Торговой палатой**. ДК, совместно с самими организациями заказчика, отвечает за разработку конкурсной и контрактной документации. Вместе с **Департаментом экономической политики**, он отвечает за участие страны в GPA. За подготовку проектов в области первичного и вторичного законодательства отвечает **Министерство финансов**. Контактной структурой для Еврокомиссии является **Постоянный представитель Мальты в ЕС**.

В Мальте **не существует** «черных списков», квалификационных перечней, списков сертифицированных преподавателей, органов или компаний обучения в области государственных закупок. Не ведется и никакой исследовательской программы по законодательству, экономике или политике в области государственных закупок; департамент не участвует в национальных или международных теоретических или иных мероприятиях по законодательству, экономике или политике в области государственных закупок; не проверяет специалистов по закупкам.

**Обучающая** функция в ДК довольно ограничена. В 2005 году была проведена одна двухдневная подготовительная программа для 40 должностных лиц. Два сотрудника Отдела ЕС прошли специальную подготовку на Ознакомительном и практическом семинаре по европейским правилам, политике и практике государственных закупок, который был проведен в Европейском институте государственного управления (EIPA) в Маастрихте, и еще два сотрудника приняли участие в обучающем семинаре по Общим условиям контрактов Международной федерации инженеров-консультантов в Брюсселе.

ДК **состоит** из следующих отделов: подготовки контрактов (7 сотрудников), ведения контрактов (2 человека), Секретариата при Общем договорном комитете (2 человека), отдела ЕС (7 человек), и Администрации (10 человек). Отдел **подготовки контрактов** занимается всеми административными процедурами, от публикации объявления о торгах до подписания приемного акта или завершения контракта. Отдел **ведения контрактов** занимается всеми вопросами, встающими во время осуществления контракта, включая тяжбы. **Секретариат** при Общем договорном комитете отвечает за проверку отчетов до их направления в Комитет, а также за уведомление проигравших участников торгов. **Отдел ЕС** отвечает за все закупки, финансируемые из средств ЕС. Администрация занимается вопросами учета и кадров в ДК.

Образовательный уровень 40 **штатных сотрудников** - от среднего до высшего образования. Шестнадцать сотрудников ознакомлены с системой местных и европейских государственных закупок, а также с более техническими сторонами закупок. То, что от специалистов по закупкам и договорам не требуется специального официального образования в области государственных закупок, рассматривается как слабость мальтийской системы. **Финансируется** ДК из общего бюджета правительства; на 2006 финансовый год бюджет составил MTL 493 тысяч (примерно EUR 1,15 млн.). Бюджетная смета готовится к сентябрю каждого года и передается в Министерство финансов. Принимается бюджет в соответствии с национальными приоритетами. Уточненный бюджет утверждается парламентом в конце календарного года.

## 16. Польша

В Польше действует **централизованная** структура государственных закупок, когда один основной институт отвечает за все или большую часть функций на национальном уровне (Управление государственных закупок).

**Польское Управление государственных закупок (УГЗ)** было создано 1 января 1995 г. с принятием 10 июня 1994 года Закона о государственных закупках. УГЗ играет политическую и координирующую роль для всей системы государственных закупок. Основными обязанностями УГЗ является публикация официального *Бюллетеня государственных закупок* (Biuletyn Zamówień Publicznych), в котором публикуются объявления о контрактах (на сумму свыше порогового значения, установленного в Законе о государственных закупках); подготовка проектов законодательных актов в области государственных закупок; организация апелляционного рассмотрения в соответствии с положениями Закона о государственных закупках; осуществление контроля за соблюдением конкурсных процедур организациями заказчика; подготовка обучающихся

программ; организация и содействие обучающим мероприятиям в области государственных закупок и консультирование правительства по вопросам политики в области государственных закупок.

В соответствии с Законом о государственных закупках **президент УГЗ** назначается премьер-министром из числа кандидатов, отобранных на открытом конкурсе. Только дипломированный специалист со знанием того, как функционирует система государственных закупок, может занять пост президента. Срок пребывания в должности президента составляет пять лет, с одной возможностью переизбрания. Он остается в должности до назначения своего преемника. Президент выполняет следующие обязанности:

- подготовка проектов нормативных актов по государственным заказам;
- принятие решений по конкретным вопросам, предусмотренным Законом о государственных закупках;
- публикация в Бюллетене объявлений, предусмотренных Законом о государственных закупках;
- ведение и публикация в Бюллетене списка арбитров, рассматривающих апелляции на увольнение или отказ в опротестовании процедур распределения контрактов;
- ведение и публикация в Бюллетене списка организаций, уполномоченных на обращение за применением правоохранительных мер;
- обеспечение функционирования системы мер правовой защиты;
- подготовка программ обучения, организация и стимулирование обучения в области государственных закупок, подготовка и распространение стандартных критериев оценки содержания обучения;
- распространение стандартных форм контрактов на государственные закупки, нормативных требований и иных документов, используемых при распределении государственных заказов;
- контроль за соблюдением правил системы государственных закупок и в частности проверка процесса распределения подрядов в пределах, предусмотренных Законом о государственных закупках;
- распространение принципов профессиональной этики для работающих в системе государственных закупок;
- обеспечение единообразного применения законодательства о государственных подрядах, в частности, через распространение решений судов и Конституционного трибунала;
- ведение международного сотрудничества по вопросам, связанным с государственными закупками;
- анализ функционирования системы государственных закупок;
- подготовка и направление (польскому) Кабинету министров и в Европейскую комиссию ежегодных отчетов о функционировании системы государственных заказов.



Два действующих **вице-президента** УГЗ назначаются и отзываются премьер-министром по просьбе президента УГЗ. Президенту в работе помогает штат из 115 сотрудников, организованных в 7 департаментов.

**Юридический департамент** (19 сотрудников) оказывает как внутренние, так и внешние юридические услуги для УГЗ через 4 отдела: законодательства, юридических заключений, административных решений и европейского права. Деятельность Отдела законодательства (3 человека) включает в себя подготовку законопроектов и участие в законодательном процессе по правовым актам в области государственных закупок, подготовленным другими государственными институтами. Существует обязательное требование **проводить консультации по законопроектам** с социальными партнерами, например, НПО, профсоюзами и организациями работодателей. Проводятся специальные консультативные встречи. Также законопроекты публикуются на веб-сайте УГЗ. Отдел юридических заключений (5 сотрудников) занимается главным образом разъяснениями и толкованиями положений Закона о государственных закупках, распространением правовых толкований и подготовкой общих условий контрактов, стандартных договоров и инструкций по распределению подрядов. Отдел административных решений (5 человек) готовит административные решения, подписываемые президентом, в соответствии с Законом о государственных закупках и анализирует связанные с этим данные. В деятельность Отдела европейского права (3 человека) входит контроль за соответствием Закона о государственных закупках директивам ЕС, подготовка позиций Польши в отношении дел на рассмотрении в Европейском суде в связи с государственными закупками и анализ изменений и развития международного права и соглашений в области государственных закупок. Стандартная конкурсная и контрактная документация готовится внешними консультантами, а затем проверяется и уточняется Юридическим департаментом.

**Контрольный департамент** (23 сотрудника) выполняет задачи, связанные с контрольными полномочиями президента, предусмотренными Законом о государственных закупках, и организует сотрудничество УГЗ с другими контрольными институтами, например, Верховной контрольной палатой или региональными аудиторскими палатами. Этот департамент отвечает за осуществление предварительного и надзорного контроля контрактных процедур распределения контрактов на основе информации и документов, получаемых от ответственных структур и из иных источников. В 2005 году был проверен 371 контракт. Департамент состоит из четырех отделов: проверки контрактов на поставки и услуги; проверки контрактов на выполнение работ; проверки контрактов с коммунальными хозяйствами и контрольных проверок.

**Департамент обучения и публикаций** (17 сотрудников) отвечает за проведение семинаров, распространение обучающих материалов и редакцию Бюллетеня. Он состоит из двух отделов: отдела обучения и образовательных публикаций и отдела Бюллетеня государственных закупок. **Отдел обучения и образовательных публикаций** (8 сотрудников) распространяет информацию о принципах и положениях в области государственных закупок среди закупочных организациях и участников торгов, организует семинары и обучающие мероприятия для арбитров, готовит публикации и справочники о применении положений закона о государственных закупках и ведет веб-сайт. Он также участвует в реализации программ содействия, которые помогают развитию системы государственных закупок в Польше. Он проверяет и распространяет публикации, подготовленные сотрудниками Управления или внешними консультантами. В 2005 г. им были проведены около 80 курсов обучения для 2500 человек за счет бюджета УГЗ и 187 курсов для 5400 человек за счет средств программы PHARE. Бюджет PHARE на обучение и публикации составил EUR 1,5 млн. (весь бюджет проекта помощи). Основные задачи **Отдела «Бюллетеня государственных закупок»** (9 сотрудников) связаны с публикацией бюллетеня (в соответствии со Статьей 14а Закона о государственных

закупках), который является официальным источником информации о государственных заказах в Польше. Отдел бюллетеня о государственных закупках получает и проверяет правильность объявлений о закупках для публикации в бюллетене, следит за распространением номеров бюллетеня и готовит электронную версию, которая размещается на веб-сайте Управления (7 сотрудников). В 2005 году было опубликовано 36 029 объявлений. Польские организации заказчика в 2005 году в «Официальных ведомостях» ЕС опубликовали 12380 контрактов и конкурсных объявлений.

**Департамент международного сотрудничества, исследований и анализа** (6 человек) отвечает за международные контакты УГЗ и его сотрудничество с соответствующими органами в других странах и с международными организациями, имеющими отношение к вопросам государственных закупок. Департамент собирает и распространяет сведения об иностранных и международных положениях и процедурах проведения государственных закупок. Также он анализирует функционирование польской системы государственных закупок, закупочного рынка и перспектив его развития. Он готовит ежегодный отчет о функционировании системы государственных закупок, который передается в Совет министров (3 сотрудника). Также департамент отвечает за подготовку статистических отчетов, направляемых в Еврокомиссию согласно положениями директив ЕС. Наконец, департамент собирает статистические и иные данные (3 сотрудника).

**Апелляционное бюро** (11 штатных сотрудников) занимается задачами, связанными с апелляционным рассмотрением согласно положениям Закона о государственных закупках и помогает работе апелляционных советов. Жалобы на закупочные решения должны направляться соответствующим организациям заказчика (первая инстанция) прежде, чем независимый апелляционный совет рассмотрит дело во второй инстанции. Региональные суды (совершенно независимо от УГЗ) рассматривают дела о государственных закупках в последней инстанции. Апелляции рассматриваются советами из трех арбитров, назначаемых президентом УГЗ путем открытого жребия. В 2005 году было 4094 апелляций, из которых 563 дошли до третьей инстанции. Деятельность бюро включает в себя: ведение реестра арбитров и архивов апелляционных дел, подготовку проектов решений (подписываемых президентом) о внесении или изъятии из реестра арбитров. Этот отдел также сотрудничает с Департаментом обучения и публикаций в деле подготовки арбитров.

**Организационно-финансовое бюро** (23 сотрудника) занимается учетными, административными и организационными аспектами деятельности УГЗ. Среди задач – составление проектов бюджетов УГЗ, инвестиционных планов и расчетов затрат, и подготовка отчетов и сведений об исполнении бюджета. Бюро получает и отправляет внешнюю корреспонденцию и хранит официальные документы, а также ведет архив УГЗ. Также данное подразделение отвечает за работу внутренней компьютерной сети и веб-сайт УГЗ.

Юридический департамент (Отдел европейского права) (3 сотрудника) является **контактной структурой для Еврокомиссии** и отвечает за участие страны в работе консультативных комитетов ЕС. Участие в ЕСГЗ (3 человека) и участие в ЮНСИТРАЛ (1 человек) также организовано через УГЗ в рамках Департамента международного сотрудничества, исследований и анализа. Участие страны в GPA (3 сотрудника) осуществляется через Юридический департамент (Отдел европейского права). За участие в других **международных организациях** отвечает Департамент международного сотрудничества, исследований и анализа. **Юридическая и иная помощь** организациям заказчика, коммунальным службам и участникам торгов предоставляется справочной службой УГЗ и Юридическим департаментом (Отделом правовых заключений), который выдает заключения и толкования положений законодательства в области государственных

закупок. Правовая и иная помощь также оказывается частными консультативными фирмами.

Все государственные служащие и почти все сотрудники УГЗ имеют высшее образование, многие из них юристы. В частности, штат Отдела европейского права (3 человека) и некоторые сотрудники Департамента международного сотрудничества, исследований и анализа (3 сотрудника) знакомы с европейским правом. Весь персонал Департамента международного сотрудничества, исследований и анализа и Департамента обучения и публикаций знаком с Законом о государственных закупках. Финансовые и технические аспекты закупок известны некоторой части персонала с опытом работы в организациях заказчика. Первоначальный бюджет УГЗ (а именно средства, заложенные в государственном бюджете) в 2005 году составлял почти PLN 9,5 млн. (примерно EUR 2,37 млн.). Этот бюджет является частью государственного бюджета и готовится в соответствии с бюджетным законом. Затраты на рассмотрение в порядке обжалования покрываются из обязательных регистрационных взносов.

**Совет по государственным закупкам (СГЗ)** является консультативным органом при президенте УГЗ. Совет СГЗ состоит из 10 - 15 членов, назначаемых премьер-министром. В настоящее время в состав совета входит 14 членов. Кандидатов в состав совета выдвигают парламентские группы, национальные организации самоуправления и национальные организации предпринимателей. Членов в совет назначает премьер-министр. Председатель совета назначается премьер-министром из членов совета. Заместитель председателя назначается из членов совета. Роль Совета – выражать мнение по особо важным вопросам систему государственных закупок по представлению президентом УГЗ; давать заключение по нормативным актам, относящимся к государственным заказам; давать заключения по ежегодным отчетам президента УГЗ о функционировании системы государственных заказов и формулировать принципы профессиональной этики для тех, кто занимается задачами, предусмотренными Законом о государственных закупках, в системе государственных заказов.

Небольшая часть задач осуществляется вне Управления государственных закупок. Расследованием дел о коррупции и других уголовно-наказуемых преступлений занимается **государственная прокуратура**. В 2005 г. президент УГЗ проинформировал **Агента по контролю за соблюдением дисциплины в государственных финансах** примерно о 18 нарушениях. Агент наделен полномочиями по принятию дисциплинарных мер против представителей заказчика, нарушающих Закон о государственных закупках. С учетом поправок в Закон о государственных закупках, вступивших в силу 25 мая 2006 г., премьер-министр может назначить какой-либо орган для выполнения задач **централизованного снабжения** других организаций заказчика. Поскольку это новое положение, пока орган централизованного снабжения не определен. **Судебным надзором** занимаются региональные суды.

## 17. Португалия

В Португалии действует **децентрализованная** структура государственных закупок с участием многих институтов. Однако ожидается, что система станет более централизованной. В частности, существуют планы по созданию **Unidade Nacional de Compras (UNC, Центральный орган государственных закупок)**. Он будет координировать государственные закупки на национальном уровне и обеспечивать согласование, контроль за соблюдением и выполнение национальной политики в отделах государственных закупок различных министерств, а также являться ведущим органом в процессе электронных закупок. Португалия также частично организовала свою структуру государственных закупок по вертикали, где существуют Câmara Municipal e Junta de

Freguesia и Regiões Autonomas de Açores e Madeira, которые наделены автономностью в области государственных закупок.

В настоящее время контактной структурой для Еврокомиссии является **Direcção Geral dos Assuntos Comunitários (DGAC)**, который также отвечает за участие страны в ЮНСИТРАЛ. Участие страны в работе консультативных комитетов ЕС организуется **Direcção Geral do Património (DGP)** для товаров и услуг и **Instituto de Mercados de Obras Públicas e Particulares Imobiliárias (IMOPPI)** для работ. DGAC, DGP и IMOPPI участвуют в сети ЕСГЗ, а участие страны в GPA координируется через DGAC и DGP. Собирают статистические и иные данные DGP и IMOPPI.

Составление проектов первичного **законодательства**, разработка стандартных процедур и порядка, а также закупочной политики относятся к задачам **правительства**. Департаменты, которым поручено составить законопроект, направляют его министру, который затем передает предложение заинтересованным сторонам для предложений по совершенствованию документа. Также правительство выпустило правовой акт по стандартной конкурсной документации. Некоторая информация публикуется на портале [www.compras.gov.pt](http://www.compras.gov.pt), но как таковой справочной службы по государственным закупкам нет. Нет и национальной программы подготовки, хотя в институте Instituto Nacional de Administração (INA) предлагаются некоторые связанные по тематике курсы.

Существует несколько органов **централизованного снабжения**. Небольшой отдел в составе Министерства финансов и государственного управления (**Direcção de Serviços do Aproveitamento Público – DSAP, включенный в состав Direcção Geral do Património – DGP**) применяет международные процедуры для создания экономических и технических условий по ряду продуктов, особо важных для общего бюджета. Этот же отдел занимается и другими функциями помимо закупок. Другие закупочные структуры приобретают продукты на условиях рамочных соглашений, созданных DSAP для компьютеров, принтеров, программных продуктов, одежды, копировальной техники, бумаги и других канцелярских товаров, нефти, услуг мобильной связи, автомашин и услуг гостиничного размещения/транспорта. В Министерстве образования также есть подразделения, которые закупают продукты для некоторых школ. Есть небольшое подразделение в секторе здравоохранения (IGIF – Instituto de Gestão Financeira da Saúde), подчиняющееся непосредственно министру здравоохранения. В 2005 году на условиях рамочных соглашений было заключено контрактов примерно на EUR 224 млн. на рынке закупок, объем которого составляет около EUR 1556 млрд. DGP содействовало заключению 440 рамочных соглашений.

DGP (в котором работает девять штатных сотрудников – государственных служащих, занимающихся государственными закупками) возглавляет генеральный директор, назначаемый министром. Главы других институтов также назначаются министрами. Бюджеты различных институтов входят в государственный бюджет.

## 18. Румыния

В Румынии существует **централизованная** структура государственных закупок, в которой главным институтом является Национальное агентство по регулированию и контролю за государственными закупками. Среди других ведущих институтов - Генеральная инспекция по коммуникационным и информационным технологиям, Отдел проверки и координации государственных закупок в Министерстве финансов и Совет по разрешению споров.

**Национальное агентство по регулированию и контролю за государственными закупками (НАРКГЗ)** подчиняется напрямую премьер-министру. Среди функций НАРКГЗ: **консультирование правительства** по вопросам политики в области государственных закупок; составление законопроектов в области первичного и вторичного

**законодательства**, разработка стандартных процедур, договорных форм и общих условий контрактов; содействие заключению **рамочных соглашений**, ГЧП и концессии, а также предоставление правовой и иной **помощи** организациям заказчика и коммунальным хозяйствам. Агентство **штрафует** нарушивших правила государственных закупок организаций заказчика. НАРКГЗ готовит **ежегодный отчет правительству** о функционировании системы государственных закупок на основе статистических и иных данных. Оно публикует информацию о законодательстве и политике. Также агентство выполняет **обучающие и исследовательские функции**, организует национальную программу обучения для государственного и коммунального сектора и помогает независимому преподаванию и исследованиям в университетах, училищах и через частные компании. Кроме того, оно организует исследовательскую программу по законам, экономике и политике в области государственных закупок и участвует в национальных и международных теоретических и иных мероприятиях по законодательству, экономике и политике в области государственных закупок.

**Электронные закупки** ведутся НАРКГЗ (в отношении политики) и **Генеральной инспекцией по коммуникационным и информационным технологиям (ГИКИТ)**, которая отвечает за электронные мощности. НАРКГЗ ведет **Национальный бюллетень государственных закупок**, включая отклонение объявлений, не соответствующих требованиям. ГИКИТ занимается техническим изданием объявлений и передает объявления организаций заказчика в «Официальные ведомости» (этим занимается около 30 сотрудников).

НАРКГЗ было создано в июле 2005 г. и начало работу в ноябре 2005 г. Правовыми основами НАРКГЗ служит Закон 111/2006, который утвердил Чрезвычайный указ 74/2005. Агентство возглавляется **президентом и вице-президентом**, подчиняющимся аппарату премьер-министра. Его **бюджет** входит в общий государственный бюджет и составляет EUR 2,5 млн. в год (показатель 2005 г.). НАРКГЗ состоит из **четырёх департаментов**: Департамента политики и регулирования, Оперативного департамента; Департамента наблюдения и надзора и, наконец, Департамента экономики и управления. Последний возглавляет **генеральный секретарь** НАРКГЗ. Также существует **консультативный совет**. В настоящее время в НАРКГЗ работает 70 штатных сотрудников, но общее число вакансий для заполнения по закону составляет 125 человек. Девяносто процентов сотрудников имеют высшее образование по различным специальностям, включая экономику, право и инженерные науки. На агентство распространяются правила системы государственного управления в отношении продвижения его сотрудников. Высшее и среднее руководящее звено в 2005 году смогло пройти подготовку в рамках непрерывного образования, организованную при поддержке SIGMA. Кроме того, в 2002 году действовал двусторонний проект сотрудничества на сумму EUR 400 тысяч и проект технической помощи с объемом EUR 1,5 млн. в 2003 г. и EUR 2 млн. в 2006 г. (см.: [www.anrmap.ro](http://www.anrmap.ro)).

Отдел по координации и проверке государственных закупок **Министерства государственных финансов** выполняет проверочные функции в отношении контрактов на государственные закупки. Эта работа началась совсем недавно ввиду вступления Румынии в ЕС. Около 130 штатных сотрудников работают над этой формой контроля в министерстве.

**Национальный институт управления** организует обучение для персонала НАРКГЗ.

**Органом надзора за государственными закупками** в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС является **Национальный совет по разрешению юридических споров** (50 сотрудников). Его решения могут быть обжалованы в Апелляционном суде. **Прокуратура** занимается делами о коррупции и других уголовно-наказуемых преступлений в связи с государственными закупками. **Аудиторская палата** контролирует деятельность

организаций заказчика в области государственных закупок и ведет судебный надзор за решениями по государственным закупкам.

## 19. Словацкая республика

В Словацкой республике существует **централизованная** структура государственных закупок, в которой за большинство функций отвечает Управление по государственным закупкам (УГЗ). Ряд функций организованы **вертикально**: у УГЗ есть два региональных филиала, не являющихся самостоятельными юридическими лицами.

**Управление по государственным закупкам** было создано в 2000 г. Актом о государственных закупках № 263/1999. Однако в настоящее время правовыми основами УГЗ является Акт № 25/2006 от 14 декабря 2005 г., который отражает выполнение Словакией новых директив ЕС. УГЗ разрабатывает закупочную **политику**, готовит руководящие положения и инструкции и составляет проекты первичного и вторичного законодательства. Для этого процесса требуется утверждение правительством годового Плана законодательной работы, в соответствии с которым УГЗ готовит законопроекты. Министерства и центральные государственные органы власти могут предлагать свои замечания. После учета всех этих замечаний проект передается в правительство, которое утверждает его перед передачей в парламент. Затем закон подписывается президентом и публикуется. Задачи УГЗ также включают подготовку концепций для государственных закупок, управление и наблюдение за государственными закупками, ежегодное представление отчета о своей деятельности правительству и - по требованию – комитету парламента. УГЗ уведомляет об пересчете финансовых пороговых значений по контрактам, превышающим установленные в директивах значения, в словацкие кроны, ведет обязательный перечень участников торгов, составляет программы профессионального и непрерывного образования в области государственных закупок, выдает сертификаты о получении профессиональной квалификации, ведет перечень квалифицированных специалистов, выпускает методическое руководство и разрабатывает стандартные процедуры и тендерную документацию, налагает штрафы и выполняет другие виды деятельности согласно Акту о государственных закупках. Также УГЗ является **контактной структурой для Еврокомиссии**, и принимает участие в работе консультативных комитетов ЕС и рабочих групп по электронным закупкам и статистике. УГЗ является членом ЕСГЗ и готовит участие страны в GPA. Оно участвует в рабочих группах CIRCA и в мониторинге Обучающей лаборатории по государственным закупкам ЕС, в «Официальных ведомостях» ЕС, деятельности SIMAP и TED. У управления рабочие контакты с партнерскими организациями в странах ЕС, третьих странах и у других партнеров (Турция, Румыния, страны Программы помощи ЕС на восстановление, развитие и стабилизацию (CARDS), США, Всемирный банк). УГЗ следит за **Рамочными соглашениями** в соответствии с тендерными объявлениями только в статистических целях. В конце мая правительству обычно подается *Ежегодные сведения по статистической оценке процесса государственных закупок*. УГЗ выпускает **Национальный бюллетень государственных закупок** (бумажную и электронную версию) и также проверяет соответствие объявлений требованиям. В 2005 году было опубликовано 13 052 контрактов. Среди других направлений – издание **Журнала государственных закупок** (250 номеров), публикации ежегодной международной конференции, интервью в СМИ, а также сотрудничество с журналистами в ежедневной прессе и с 119 изданиями. Каждая организация заказчика отвечает за точность публикации своих тендерных объявлений на национальном и европейском уровне. В 2005 г. сотрудник, отвечавший за связи с общественностью, ответил на 786 обращений за информацией.

УГЗ создало **Национальную программу обучения**, которую ведут сертифицированные независимые обучающие центры. В 2005 г. 723 человека приняли участие в 45

трехдневных курсах. УГЗ содействует независимому преподаванию и исследованиям в университетах, педагогических училищах и через частные компании. Оно подготовило и опубликовало в 2005 г. доклады по новому Акту о государственных закупках для министерств и в 2006 г. для слушателей курсов. С февраля 2006 г., в соответствии с новой редакцией закона, «организации заказчика обязаны уведомлять УГЗ в письменном виде о начале переговорного процесса без опубликования сразу после отправления приглашения принять участие в переговорах, но не позднее, чем через 14 дней после заключения контракта». УГЗ отвечает только за контроль и проверку правильности использования менее конкурентных методов, но не за выдачу на них разрешения.

УГЗ является **надзорным органом в области государственных закупок** в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС и Статьи 2 (9) Директивы 92/13/ЕС. Оно штрафует организации заказчика, нарушившие правила государственных закупок: в 2005 г. было 856 дел и 22 организации заказчика были оштрафованы. **Разрешением споров** между организациями заказчика и подрядчиками занимается Отдел УГЗ по внутренним положениям и решениям по опротестованию, который получил 1089 требований, из которых 108 дел касались сумм свыше европейского порогового значения. Шестнадцать апелляций были поданы в Апелляционный совет, который потребовал помощи независимых экспертов. УГЗ возбуждает иски с требованием судебного пересмотра в судах в случае нарушений закона о государственных закупках. Делами о коррупции и другими уголовно-наказуемыми преступлениями в государственных закупках занимается полиция и прокуратура. Деятельность организаций заказчика в области государственных закупок проверяет внутренний контроль УГЗ и внешний аудитор. Дисциплинарные меры, налагаемые УГЗ, могут распространяться на конкретных лиц, занимавшихся контрактами: в 2005 году было применено 140 таких мер. УГЗ не занимается проверками контрактов.

УГЗ **не отвечает за судебное рассмотрение** государственных закупок. Такие решения принимаются судом, который в 2005 году рассмотрел 22 таких дела.

УГЗ расположено в Братиславе и возглавляется **председателем**, которого назначает и снимает правительство. **Заместитель председателя** назначается на должность и снимается с должности правительством по предложению председателя. Срок пребывания в должности составляет пять лет с возможностью быть назначенным на эту должность еще один раз. Согласно Статье 111 Акта No. 25/2006 срок пребывания в должности председателя и его заместителя **прекращается** по истечении установленного срока, в случае увольнения с должности, снятия с должности словацким правительством или в случае смерти или объявления о смерти. Правительство может снять с должности председателя или его заместителя, если он законным образом был осужден за совершение злонамеренного преступления; был лишен дееспособности законным решением суда, либо его дееспособность была ограничена; занимает должность или занимается деятельностью, несовместимой с должностью председателя или его заместителя, не исполнял своих должностных обязанностей последовательно свыше шести календарных месяцев. Правительство может приостановить должностные полномочия председателя или его заместителя в случаях начала против него уголовного преследования в связи с его должностными обязанностями. УГЗ **состоит** из Аппарата председателя, Аппарата заместителя председателя, Отдела законодательства и методологии, Отдела Ведомостей и перечней, Отдела внутренних положений и решений по опротестованию, Отдела инспекций, Департамента европейской интеграции и международного сотрудничества, Аппарата государственной службы, Отдела экономики и ИТ, Комиссии по рассмотрению и Апелляционного совета при Аппарате заместителя председателя. В начале 2006 года произошли некоторые организационные изменения, а именно в организационной структуре УГЗ. В Управлении **штат** примерно из 110 работников, из которых 90 государственные служащие и 20 сотрудников. Почти весь



персонал имеет среднее специальное или высшее образование. Его **бюджет** является самостоятельным разделом государственного бюджета (<http://www.finance.gov.sk/EN>). В 2005 г. он составлял SKK 58,42 млн. (EUR 1 475 млн.). Сборы, штрафы и залоговые ипотечные идут в счет доходов государственного бюджета.

У УГЗ три **местных филиала** в Нитре (3 сотрудника), Жилине (4 сотрудника) и Косице (5 сотрудников). Филиалы не имеют самостоятельной правосубъектности.

УГЗ **не отвечает за функции центрального снабжения**. Снабжение осуществляется 7000 организациями заказчика, которые несут полную ответственность за свою деятельность в области государственных закупок. В правительстве есть планы централизовать закупку товаров и услуг и использовать электронные средства для государственных закупок. УГЗ не занимается концессиями или ГЧП, и не ведет «черных списков». Управление ведет квалификационный перечень, в котором в 2005 г. состояло 4149 предпринимателей (679 физических и 3470 юридических лиц), а также список сертифицированных специалистов по закупкам. В 2005 г. было проведено 56 экзаменов и из 745 соискателей 697 было внесено в список УГЗ, в котором насчитывалось 6170 квалифицированных лиц в Словацкой республике.

## 20. Словения

В Словении существует **получентрализованная** структура государственных закупок. Основным институтом государственных закупок, названный таковым актом парламента, является **Департамент государственных закупок, государственных коммунальных служб и концессий** (ДГЗКХК), который является подчиненной частью Директората государственного имущества Министерства финансов (МФ). ДГЗКХК не единственный институт государственных закупок, так как некоторые задачи решаются также в министерствах государственного управления и здравоохранения.

ДГЗКХК исполняет такие **законодательные и политические функции**, как подготовка законопроектов первичного и вторичного законодательства и разработка закупочной политики, а также стандартных процедур и порядка, составление стандартной контрактной документации и подготовка распоряжений. Департамент оказывает правовую и иную помощь организациям заказчика, коммунальным службам и участникам торгов. В своей роли **разработчика национального законодательства в области закупок** ДГЗКХК консультируется с заинтересованными сторонами по обе стороны, т.е. с покупателями (главным образом органами, регулируемым публичным правом, на центральном уровне) и продавцами (Торговая палата, крупнейшие поставщики) через рабочие группы на различных уровнях. ДГЗКХК является словенской **контактной структурой для Еврокомиссии**, национальным участником в работе консультативных комитетов ЕС, ЮНСИТРАЛ и GPA. Он участвует в сети государственных закупок. ДГЗКХК готовит **ежегодный отчет правительству** о функционировании системы государственных закупок и собирает статистические и иные данные. Он не ведет квалификационных перечней или «черных списков». Полномочий на утверждение закупок из одного источника или неконкурентных и малопрозрачных процедур нет. Эта ответственность закреплена за организацией заказчика, которая отвечает за свои действия перед надзорным и/или проверяющим органом. Существует 155 организаций заказчика с общим объемом закупок в 2005 году в EUR 108 млн.

В ДГЗКХК **штат** состоит из восьми государственных служащих с учеными степенями. Существуют руководители департамента, но подразделов нет. Различные задачи распределены между всеми штатными сотрудниками. Финансирование департамента осуществляется из общего бюджета министерства и правительства.



**Официальная газета Республики Словения** отвечает за публикацию закупочных объявлений и проверку соответствия их всем требованиям. Пока общее количество поданных в 2005 году объявлений в стране не подсчитано.

Действует **центральное снабжение**: закупки агрегируются по ряду товаров и услуг для некоторых органов исполнительной власти на центральном уровне правительства в Министерстве государственного управления (для административных подразделений на местном уровне и для некоторых позиций, например, ИТ, офисная мебель и транспортные средства). Министерство здравоохранения закупает медицинское оборудование и некоторые товары для больниц и других институтов системы здравоохранения.

**Национальная комиссия по рассмотрению обращений** (НКРО) является надзорным органом в системе государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС. В 2005 году НКРО проверила 83 организаций заказчика. Против специалистов по контрактам дисциплинарных мер не принято, но 497 решений были проверены в рамках судебного надзора. Контроля в форме предварительного утверждения централизованным институтом закупок не существует.

Государственные служащие, отвечающие за государственные закупки, участвуют в семинарах, проводимых частными организациями.

## 21. Швеция

В Швеции существует **полуцентрализованная** структура государственных закупок, в которой действуют несколько ответственных центральных институтов, а также существует децентрализация на местном и региональном уровнях. На центральном уровне ведущими закупочными органами являются **NOU** (Nämnden för Offentlig Upphandling) и Министерство финансов. Закупочные институты на региональном и муниципальном уровнях в основном предоставляют правовую и профессиональную консультационную помощь организациям заказчика и иницируют ряд мер по развитию. Следует отметить, что многие функции осуществляются частным сектором.

**Министерство финансов** отвечает за подготовку проектов первичного и вторичного законодательства и действует в качестве контактной структуры для Еврокомиссии. Министерство назначило юриста, который работает с ЮНСИТРАЛ. В настоящее время в министерстве в штате работает три государственных служащих, занимающихся вопросами закупок.

**NOU** – надзорный орган, оказывающий помощь правительству. Он участвует в разработке мер политики, дает юридические заключения, помогает правительству с международными контрактами и отвечает на консультативной основе на жалобы от участников торгов или запросы Еврокомиссии. Он разрабатывает закупочную политику и готовит руководящие положения, распоряжения и ежегодный отчет правительству о функционировании системы государственных закупок. Он консультирует правительство по политике в области государственных закупок и предоставляет сведения о законодательстве и юридической практике организациям заказчика, коммунальным хозяйствам и участникам торгов. В 2005 году NOU также организовал конференцию по закупкам для 500 участников. В свете разрешения споров между организациями заказчика и участниками торгов NOU может выдать не имеющее юридической обязательности заключение. Однако у этого ведомства нет полномочий по приостановлению рассмотрения иска или присуждению компенсации. NOU подчинен Министерству финансов, но не зависит от его обычной деятельности.

NOU является **национальным советом**, и его члены назначаются правительством по предложению различных заинтересованных сторон. Весь состав из восьми членов является коллегиальным руководителем NOU. Его члены являются представителями как

организаций заказчика, так и участников торгов. Его **председатель** является судьей, возглавляя Административный апелляционный суд. Совет заседает раз в месяц. Ежедневная деятельность осуществляется **секретариатом** из девяти – десяти сотрудников (преимущественно юристов и экономистов с высшим образованием), во главе которого находится **директор**. В секретариате нет подразделов. В 2005 г. у NOU был **бюджет** приблизительно в SEK 9 млн. (EUR 994 750), выделенный из общего бюджета правительства.

Совместно Министерство финансов и NOU организуют участие страны в работе консультативных комитетов ЕС, участвуют в ЕСГЗ и предоставляют информацию о новом законодательстве в области государственных закупок. За участие страны в GPA отвечает **Министерство иностранных дел** при поддержке NOU и **Национального совета по торговле (Kommerskollegium)**. NOU, с помощью государственного статистического агентства **Statistics Sweden**, собирает статистические данные о государственных закупках.

Законодательство предлагается **комитетом правительства** и направляется на консультацию органам власти, местному правительству и любым заинтересованным сторонам прежде, чем предложение передается в **парламент**. В декабре 2005 г. ответственный министр провел слушания с заинтересованными сторонами – представителями государственных закупщиков, органов местного правительства, юридических фирм, торговых палат и NOU.

Разработка стандартных процедур и порядка, подготовка стандартной тендерной документации и стандартных контрактных документов являются задачами **различных подразделений**.

**Антимонопольное ведомство** следит за конкуренцией и в теории может вмешиваться в случаи нарушения закона о конкуренции или злоупотребления закупочными процедурами.

Ведением **бюллетеней** государственных закупок (в бумажном и электронном виде), включая публикацию и проверку объявлений на соответствие требованиям, занимаются **частные компании**, например, Allego, Opic и другие.

Некоторые **консультации** предоставляются Советом по координации государственных закупок и Шведской ассоциацией местного и регионального правительства.

**Обучающие курсы** по государственным закупкам предлагаются Шведской ассоциацией государственных закупщиков и Allego. Есть один курс для закупщиков и специальный курс для юристов в Стокгольме и в Линкопинге в рамках высшего юридического образования.

NOU и Антимонопольное ведомство время от времени занимаются **исследованиями**, но исследовательской программы нет.

**Рамочные соглашения** используются органами исполнительной власти и местного правительства для совместных закупок. Любой орган, закупающий крупные объемы или обладающее специальными познаниями в некоторых областях, может заключить рамочные соглашения для собственных нужд, а также нужд других органов, в поставках или услугах. Шведские вооруженные силы, например, используют рамочное соглашение для переезда и гостиничного размещения; другие закупают таким образом основную часть своего ИТ-оборудования и услуг. Около 12% всех контрактов относится к государственным рамочным соглашениям, но института **централизованного снабжения** нет. Электронные закупки используются в некоторых случаях, но полной процедуры электронных закупок нет. Размещение заказов и выставление счетов осуществляется главным образом электронным образом.

**Надзорными органами** в области государственных закупок в значении Статьи 2 (8) Директивы 89/665/ЕЕС являются 24 административных суда для контроля за процедурой распределения контрактов до заключения контракта и гражданские суды в отношении компенсации. Существует и **арбитр**, но его услугами никогда не пользовались.

Существуют планы по укреплению системы наблюдений и созданию **подразделению, разрабатывающему рекомендуемую практику**. Пока подробной информации нет. Новое законодательство будет принято где-то во второй половине 2007 г.

## 22. Великобритания

В Великобритании существует **полуцентрализованная** структура государственных закупок, и ведущим институтом является **Управление государственной торговли (OGC)**. При этом ряд функций на национальном уровне выполняются одновременно несколькими органами, а у выделившихся региональных правительств Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса есть собственные институты.

OGC было создано в соответствии с министерским указом в 2000 г. после анализа в правительстве гражданских закупок сэром Питером Гершоном, который и стал первым руководителем этой организации. Управление OGC было учреждено как подчиненное ведомство британского Казначейства (Министерства финансов) в результате слияния нескольких ранее самостоятельных организаций централизованных закупок, включая Закупочное агентство, Консультативный орган по гражданскому имуществу, Центральное компьютерное и телекоммуникационное агентство и Отдел Казначейства по государственным закупкам. Формирование OGC стало выражением признания **необходимости сильного центрального сосредоточия опыта по делам о закупках** с целью оказания помощи государственному сектору в получении более эффективных результатов от своей коммерческой деятельности в соответствии с далеко идущими планами правительства в организации работы государственной службы. Теперь область деятельности OGC простирается за рамки первоначальной компетенции центрального гражданского правительства и играет ведущую роль в содействии усилиям правительства по еще более значительному повышению эффективности государственного управления. Это распространяется на: экономию денежных средств, которые инвестируются в наиболее важные виды услуг; повышение эффективности крупных проектов и программ в государственном секторе, в том числе и благодаря формальной системе проверок статуса проектов; содействие эффективному функционированию рынка государственных закупок, организационному руководству и управлению. Большая часть британского **законодательства**, связанного с государственными закупками, относится к вторичному законодательству. Юристы из Департамента главного юрисконсульта Казначейства, работающие в OGC, отвечают за подготовку законопроектов по указанию OGC. **Консультации** обычно включают публикацию справочного документа с указанием рассматриваемого вопроса и связанных с ним инициатив. Заинтересованные стороны просят представить свои замечания в указанные сроки для представления ответов. Затем ответы учитываются, и предлагаемые политические меры соответствующим образом уточняются. Весь процесс проводится в соответствии с Кодексом правил по проведению консультаций, который был выпущен руководителем, ответственным за повышение качества регулирования, в аппарате кабинета министров. Частично среди задач OGC разработка **стандартных** процедур и порядка, стандартной тендерной документации, стандартной контрактной документации, а также руководящих положений и распоряжений. Однако в этой деятельности принимают участие и другие организации в пределах своей компетенции. OGC разрабатывает **закупочную политику** и является контактной структурой для Еврокомиссии. Управление отвечает за участие страны в работе консультативных комитетов ЕС, участие в ЕСГЗ, ЮНСИТРАЛ и GPA, а также других

**международных организациях.** Ежегодный отчет о функционировании системы государственных закупок не готовится, но OGC осуществляет похожую функцию. Задачами OGC является сбор **статистических и иных данных** и подготовка руководящих положений. В 2005 г. было подготовлено около 10 официальных документов. OGC ведет список специалистов сертифицированных по закупкам. OGC публикует и распространяет информацию о законодательстве и политике. в 2005 г. было опубликовано около 10 отдельных справочников. Еще одной важной функцией OGC является **консультирование правительства** по вопросам политики в области государственных закупок. Юридическая и иная помощь организациям заказчика, коммунальным службам и участникам торгов оказывается OGC (общие консультации, не применительно к конкретным обстоятельствам: организации заказчика должны обращаться за юридической помощью к своим собственным юристам). OGC участвует в национальных и международных научных и иных мероприятиях по законодательству, экономике и политике в области государственных закупок: в 2005 году состоялось около 10 таких мероприятий.

В OGC существует правовой департамент, департамент политики, или центральный департамент, и организационно-финансовый департамент. Роль **Отдела по закупочной политике (ОЗП)** в OGC - представлять Великобританию в вопросах закупок в Еврокомиссии, в работе с другими партнерами по ЕС, а также в ВТО и в работе с его членами, помогать органам государственного сектора страны применять правила. Также его задачей является разработка политики правительства, обеспечивающей эффективность государственного расходовании в государственных закупках. В его задачи входит рассмотрение, консультирование и разработка рекомендаций с учетом таких проблем, как устойчивое развитие, в законодательных и политических основах. Два основных функциональных подразделения ОЗП занимаются: 1) разработкой закупочной политики, в особенности с учетом вопросов ЕС и ВТО; 2) применением данной политики, оказанием помощи заинтересованным организациям в применении политики, которую другой отдел помогал выработать. Работой ОЗП руководит старший государственный чиновник, в подчинении у которого аппарат по управлению отделом, и он подотчетен одному из исполнительных директоров в составе правления OGC. Отдел OGC по **юридическим услугам** способствует деятельности ОЗП вместе с остальной организацией, предоставляя консультации по разработке политики и ее применению с юридической точки зрения. В юридическом отделе OGC около восьми человек. Ожидается, что в 2005-2006 финансовом году расходы OGC по всей организации составят около GBP 58 млн. (EUR 86 117 млн.). Отделу ОЗП в текущем финансовом году выделен бюджет свыше GBP 1 млн. (EUR 1 485 млн.). Эти суммы покрывают все текущие расходы, и только часть будет направлена на приобретение товаров и услуг извне. Годовой корпоративный бюджет OGC согласуется с Казначейством после обсуждения сметы уровня ресурсов, необходимых для выполнения бизнес-плана организации, который включает в себя бизнес-планы отдельных организационных подразделений. Индивидуальные бизнес-планы и бюджеты рассматриваются Советом OGC по инвестициям и осуществлению, который должен обеспечить, чтобы распределение ресурсов среди различных элементов организации соответствовало корпоративным приоритетам. Бюджет ОЗП также согласовывается аналогичным образом с другими организационными подразделениями. В настоящее время в OGC занято около 500 человек, в основном государственные служащие, но также и консультанты; из них лишь небольшая доля занимается работой, связанной с централизованными закупками – всего около 25. Образовательный уровень самый разный. Большая часть штатных сотрудников ОЗП получила профессиональную подготовку в закупках и большинство знакомо с законодательством ЕС законами в области государственных закупок. Немалая часть штатных сотрудников знакомы с финансовыми и техническими аспектами закупок.

**Национальная школа правительства и Институт сертифицированных специалистов в области закупок и снабжения** сотрудничают между собой для обеспечения подготовки в области закупок для государственных закупщиков. OGC участвует в разработке содержательной стороны обучения.

В работе с рамочными соглашениями принимают участие многочисленные организации, наиболее важными являются **«Закупочные решения»** (подразделение OGC) и **Агентство по закупкам и снабжению Национальной службы здравоохранения (PASA)**, но есть и другие органы, активно работающие в этой области, например, региональные **закупочные консорциумы в местном правительстве** и **Национальная служба здравоохранения**. «Закупочные решения» заключили несколько сотен действующих соглашений. У PASA их 4500. «Партнерства Великобритании» и «4Ps» также содействуют работе ГЧП и концессий. Электронными закупками занимаются несколько организаций, в частности «Закупочные решения» OGC и **Департамент сообществ и местных органов власти**. «Закупочные решения» отвечают за работу трех основных схемы электронных закупок.

OGC не является органом централизованного снабжения для государственного сектора. Эту функцию выполняет Исполнительное агентство OGC, **«Закупочные решения» OGC**, находящиеся на самоокупаемости за счет собственной деятельности и имеющие собственного исполнительного директора, несмотря на то, что входят в состав общего правления OGC. При этом органы государственного сектора не обязаны пользоваться услугами «Закупочных решений», если они посчитают, что смогут получить более выгодные условия иным образом.

Централизованным снабжением занимаются многие организации, среди которых наиболее значительными являются «Закупочные решения» OGC и Агентство по закупкам и снабжению Национальной службы здравоохранения (PASA). Функции «Закупочных решений» OGC распространяются на весь государственный сектор Великобритании (свыше 1000 самостоятельных организаций заказчика). Область деятельности PASA связана исключительно с Национальной службой здравоохранения (около 500 организаций заказчика). Всего в 2005 году расходы на закупки в государственном секторе составили свыше GBP 100 млрд. (EUR 148,5 млрд.). Общая сумма расходов, которая прошла через «Закупочные решения» OGC в 2005 г., составила свыше GBP 2 млрд. (EUR 2,97 млрд.). Совокупная доля расходов через PASA в течение 2004/2005 финансового года равнялась GBP 3,6 млрд. (EUR 5,35 млрд.). Как отмечалось выше, существуют и другие органы централизованного снабжения, например, закупочные консорциумы местных органов власти.

Рассмотрением решений в области закупок в Великобритании в порядке надзора занимается система национальных судов, которая подконтрольна Департаменту конституционных дел, но в целом независима от исполнительных функций государственного аппарата. В частности, дела направляются в Высший суд в Англии и Уэльсе, который является частью судебной системы, в которой слушаются гражданские дела такого рода. Общие уголовно-наказуемые преступления, например, коррупция, расследуются несколькими органами преследования, в зависимости от природы и тяжести содеянного. За дисциплинарные меры в отношении конкретных должностных лиц, занимающихся контрактами, отвечают соответствующие организации заказчика.

Некоторые важные государственные закупки выполняются в автономных региональных органах власти Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса, а также закупочными ведомствами в графствах, муниципальные управления государственных закупок и управления групп муниципалитетов. У данных подразделений различные правовые основы в силу сложности распределения функций, и между органами, контролируемые центральным и местным правительством, бывает наложение функций. Органы, играющие

некоторую роль в толковании закупочной политики на региональном уровне, включают автономные административные органы в трех частях Великобритании, которые, помимо Англии, наделены самостоятельностью по закону; Агентство по совершенствованию и развитию местного правительства и Региональные центры совершенствованию в области закупок, в которых работают региональные группы местных органов власти. Отношения между ними построены сложно и не всегда однозначно определены с иерархической точки зрения. Однако в целом, субнациональные органы занимаются выработкой рекомендаций по применению общей закупочной политики и закона в их конкретной области деятельности. В конечном итоге, толкование ими политики или законодательства сильно зависит от рекомендаций национального органа, в данном случае отдела ОЗП в ОГС.

В Великобритании действует сложная структура централизованных закупок, олицетворяющая собой компромисс между централизованным, иерархическим подходом и федеральным/автономным подходом; она отражает сложность взаимоотношений между центральными региональными и местными ветвями государственной власти. При этом она обладает гибкостью и быстротой реагирования, присущими частично федеративному подходу. В то же время основные инициативы исходят от самого важного органа централизованных закупок, ОГС, который обеспечивает прочное центральное руководство в области государственных закупок, находясь в непосредственной близости от центра правительства, и представляет Великобританию в соответствующих дискуссиях с международными партнерами. Субнациональные органы имеют возможность сосредоточиться на толковании политики в специфическом контексте собственной деятельности, а также на приспособлении ее к своим собственным нуждам.