



## Государственные закупки

# Организация функций центрального органа государственных закупок

### СОДЕРЖАНИЕ

- [Почему для реализации функции государственных закупок необходима организационная структура?](#)
- [Ключевые закупочные функции центра](#)
- [Какими бывают структурные модели?](#)
- [Административные возможности центральной структуры государственных закупок](#)
- [Преимущества и недостатки функций, выполняемых центральными закупочными структурами](#)
- [Дополнительная литература](#)

Данный обзор посвящен анализу функций, структур, статуса в государственной системе и возможностей центральных органов государственных закупок в государствах-членах ЕС. Такой анализ может быть особенно полезен выборным представителям, политикам и ответственным за принятие решений лицам в государственных органах государств-кандидатов в члены ЕС и других стран, реформирующих свои системы государственных закупок в соответствии с практикой ЕС. В этих странах рассматриваются вопросы создания, укрепления или реорганизации структур, выполняющих функции, связанные с системой государственных закупок. Данный обзор не является попыткой рекомендовать какие-либо конкретные институционные схемы. С углубленным обзором разных моделей, существующих в государствах-членах ЕС, сравнительным анализом, а также с историей и причинами использования конкретных моделей можно познакомиться в работе *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union* (SIGMA Paper No. 40, 2007).

### **Почему для реализации функций государственных закупок необходима организационная структура?**

В целом, государства-члены Европейского Союза создают центральные организационные структуры для выполнения функций, связанных с системой государственных закупок в целом. Поскольку сфера государственных закупок является одним из жизненно важных видов деятельности в любой стране, развитие качественной и эффективной системы государственных закупок часто является политическим приоритетом. Создание центральных органов государственных закупок является главным фактором успеха в развитии и в общем устройстве системы государственных закупок государства. Все основные заинтересованные стороны процесса государственных закупок в значительной степени опираются на возможности органов государственных закупок в обеспечении развития государственной системы закупок.

Для того чтобы система государственных закупок заработала на всех уровнях, необходимо выполнение ряда функций на центральном (или региональном) уровне. Эти функции могут включать в себя разработку национальных законов о государственных закупках, консультирование организаторов тендеров и хозяйствующих субъектов по вопросам применения законодательства, проведение обучения по тематике государственных закупок, публикацию объявлений о контрактах, а также сотрудничество с Европейской комиссией и другими международными институтами. В некоторых странах большинство этих задач объединены под крышей одного центрального учреждения; в других странах эти задачи разделены между несколькими центральными учреждениями, при этом в ряде стран центральные учреждения для выполнения некоторых из этих задач могут отсутствовать.

Различия в обстоятельствах и условиях, при которых формируется и развивается система государственных закупок, отражаются в ее структуре. Внедрение нового, построенного на основе конкуренции законодательства о государственных закупках, часто в сжатых временных рамках процесса вступления в ЕС, требует эффективной и быстрой мобилизации механизмов поддержки и усилий со стороны правительства. Поэтому общепризнанным является то, что предпосылкой эффективности процесса правовых реформ является наличие решения в форме центрального учреждения, которое наделяется полномочиями и решает задачи координации, управления и обеспечения реализации законов о государственных закупках.

Несмотря на то, что юридических требований ЕС по этому вопросу сформулировано не было, практический опыт новых членов ЕС и стран-

кандидатов подтверждает важность центральных органов государственных закупок в этом виде деятельности, являющейся частью повестки дня для вступления в ЕС. В этих странах главной сложностью процесса реформирования системы закупок, одновременно с юридической составляющей реформ, является вопрос о том, каким будет наилучший вариант организации центральной организационной структуры для координации, реализации и мониторинга государственных закупок. Не меньшими такие сложности есть или будут для стран, проводящих реформирование своей системы государственных закупок в соответствии с практикой ЕС. Адекватная политическая поддержка создания четко определенных предпосылок полноценного функционирования системы является краеугольным камнем процесса реформ в сфере государственных закупок. Создание мощного средоточия усилий в сфере государственных закупок на высшем уровне в центре с достаточно широким спектром функций и обязанностей представляется решающим шагом для стран, находящихся в процессе строительства своих систем государственных закупок. Вместе с тем, наиболее часто вопрос управления политикой закупок возникает в контексте процессов реформирования. Потребность в механизме реализации реформ порождается самим вопросом о реформах.

Например, как показывает недавний опыт, в ходе периода подготовки к вступлению в ЕС Хорватии было необходимо обеспечить посредством **отвечающей за закупки организации** последовательную политику на всех связанных с государственными закупками участках, направляя ее в такое русло, которое ускорило бы процесс адаптации законодательства ЕС, а также будущие переговоры относительно линий разграничения в сфере государственных закупок.

После того как страна пройдет через сложный процесс реформ и развития своих возможностей в сфере государственных закупок, где важная и решающая роль принадлежит центральному органу государственных закупок, можно ожидать того, что некоторые выполняемые таким органом функции больше не будут нужны и окажутся излишними. Вместе с тем, любая государственная политика, включая политику в сфере государственных закупок, будет направляться определенными механизмами внутри правительства, но не обязательно – мощными центральными органами, отвечающими исключительно за государственные закупки.

В то же самое время, в 15 государствах – «старых» членах ЕС функции закупок, в частности – задачи их обеспечения, часто являются децентрализованными. Многообразие институциональных систем в сфере государственных закупок в этих странах можно объяснить различиями в их правовых, политических и управленческих традициях. Кроме того, система государственных закупок постепенно развивается уже более столетия, и таким образом, системы отдельных государств формировались как следствие непрерывного развития общества.

Кроме того, эволюцию ключевых закупочных функций следует рассматривать в свете изменяющейся среды реализации государственных закупок, сложность которой постоянно увеличивается. Государственные закупки – это многодисциплинарная сфера деятельности. Различные горизонтальные связи в рамках закупочных правил и факторы изменяющейся среды оказывают значительное влияние на системы государственных закупок, в частности – с точки зрения законодательной базы, развития технологий, развития государственного сектора, развития новых возможностей и измерения

результатов, повышения добросовестности, международной координации и сотрудничества и влекут за собой соответствующие последствия.

Функции развития и координации закупок приобретают все большую важность во всех государствах-членах ЕС в результате роста спроса на государственные инициативы и поддержку на направлениях, где технология изменяется особенно быстро. Одной из областей, на которой особенно сказывается развитие технологий, является область **электронных закупок**: многие страны внедряют электронные платформы, используемые организаторами тендеров и заменяющие традиционные, связанные с бумажным документооборотом методики. Уже сейчас по всей Европе успешно работают многочисленные системы электронных закупок (Франция, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Объединенное Королевство (Уэльс) и т.д.).

Целый ряд разработок в системе государственных закупок сосредоточены на повышении внимания к **социальному, экологическому и инновационному** аспектам процесса госзакупок. Например, многие государственные органы Европы включают в свои правила концепцию, предполагающую обязательства по внедрению «зеленых» подходов к государственным закупкам.

Правительствам необходимо учитывать и эффективно использовать этот процесс перемен, поскольку такие перемены будут иметь последствия для определения наилучших способов организации институциональной структуры системы государственных закупок с целью достижения наивысшей эффективности реализации государственных услуг. В любой структуре закупок необходимо рассматривать наилучшие варианты удовлетворения возрастающей потребности в профессионализме закупочной работы и связанной с ней необходимости развития структуры обеспечения закупок, в частности. Поэтому решающий вес приобретает поиск надлежащей глобальной организационной модели, обеспечивающей результативный и естественный баланс между спецификой такой деятельности и требованиями к ней с точки зрения независимости и взаимодействия, учета различных аспектов закупочной деятельности, что, помимо прочего, требует внимания к практике концессий и государственно-частного партнерства (ГЧП), равно как и к другим горизонтальным направлениям закупочных правил с одновременным предупреждением возможных конфликтов интересов.

Комплексный эффект разработок в области регулирования, технологий и хозяйствования создает спрос на повышенный уровень профессионализации сферы закупок на рабочем уровне организаторов тендеров и частного сектора.

### Ключевые закупочные функции центра

В государствах-членах ЕС прослеживается значительное разнообразие институциональных схем при очевидном единообразии функций, выполняемых структурами государственных закупок. С точки зрения характера выполняемых задач, эти функции можно разделить на **функции ключевые** и **функции вспомогательные**<sup>1</sup>. Такая общая классификация приведет к частичным совпадениям разных функций, особенно в контексте различий между организационными схемами, однако в целях обзора способов организации функций центрального органа государственных закупок в разных странах она может оказаться полезной.

<sup>1</sup> *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union* (SIGMA Paper No. 40, 2007).

К ключевым функциям относятся функции, регулируемые законодательством страны, часто в прямой связи с обязательствами, диктуемыми членством в Европейском Союзе. Отсюда возникает необходимость реализации таких функций на уровне центральных органов власти, а сами эти функции включают в себя создание первичных правил и законов, различных подзаконных актов, обеспечения международной координации, а также мониторинг и контроль.

Все прочие функции можно отнести к вспомогательным, поскольку они не носят характера обязательств в свете законов, имеющих силу для всех государств-членов ЕС. Следует подчеркнуть, что эти функции не менее важны для обеспечения работоспособности системы государственных закупок, чем ключевые функции. Тем не менее, их реализация может осуществляться органами государственных закупок центра в рамках общей системы закупок, но часто можно увидеть и примеры их совместной реализации или выполнения разными органами в рамках структуры государственных закупок или общей структуры государственного управления или даже их передачи частному сектору. К вспомогательным функциям относятся консультации и оперативная помощь, публикации, информирование, повышение профессиональной квалификации, развитие и повышение возможностей, а также функции координации закупок.

### ***Функции первичной законодательной и регуляторной деятельности***

Соответствующие органы правительственного уровня выполняют задачи разработки базовых правил закупок, нацеленных на создание общей юридической базы государственной закупочной деятельности. В этом контексте наиболее важной функцией является подготовка проектов первичных законов о закупках, что включает в себя как государственное законодательство, реализующее Директивы ЕС по закупкам, так и регуляторную базу или подзаконные акты, которые будут действовать за пределами сферы применения Директив ЕС. Директивы ЕС находят свое отражение в нормах первичного законодательства государств-членов ЕС, однако это законодательство не может регулировать участки, не охваченные Директивами ЕС. В рамках этой функции задачи, как правило, выглядят следующим образом: руководство работой группы по разработке законодательства; организация процесса консультаций с основными заинтересованными сторонами системы закупок; участие в разработке других законодательных актов, имеющих отношение к государственным закупкам.

Функции разработки законов и правил часто реализуются центральным органом государственных закупок (Болгария, Кипр, Румыния и Словацкая Республика).

Функции разработки законов часто поручаются министерству финансов, министерству экономики, министерству юстиции, которые действуют либо самостоятельно, либо в составе центрального органа государственных закупок. Такова ситуация, например, в Эстонии, где такие задачи возложены на министерство финансов, в состав которого входит Бюро государственных закупок (БГЗ).

Примерами стран, в которых функция разработки законодательства четко отделена от центральных органов государственных закупок, являются Эстония, Венгрия, Италия, Латвия, Литва и Швеция.

## **Функции разработки подзаконных актов и правил**

Функции разработки подзаконных актов и правил касаются норм, которые формально устанавливаются правительством для того, чтобы обеспечить применение первичного законодательства на конкретных участках или чтобы создать механизмы реализации первичных законов. Необходимость существования подзаконных актов и глубина их действия являются разными в разных странах. Некоторые страны вообще обходятся без подзаконных актов или совсем незначительным их количеством, заменяя их, например, декларациями (в которых дается толкование различных норм) по подготовке первичного законодательства в парламенте, согласованием толкования норм различными ответственными органами либо прецедентным правом. В других странах существуют законодательные нормы, требующие принятия комплекса подзаконных актов различного уровня детализации, которые в некоторых случаях могут быть даже необходимым условием практической реализации первичного законодательства. Кроме того, есть страны, в которых первичное законодательство и подзаконные акты дополняются еще и нормами третьего уровня (например, рабочие инструкции), которые принимаются центральными органами государственных закупок, отвечающими за их разработку. В таких случаях комплекс дополнительных норм может включать в себя положения о реализации законов, охватывающие технические аспекты процесса закупок, участки, не охваченные первичным законодательством, либо участки, требующие дополнительных уточняющих инструкций; рабочие инструкции: стандартные форматы положений контрактов; типовые тендерные документы для закупки товаров, услуг и работ, включая инструкции для участников тендеров, формуляры тендерных документов и технические спецификации; а также типовые общие условия, включая формуляры контрактов по закупке товаров, услуг и работ, а также контрактов о концессиях.

## **Функции международной координации**

Координация закупочной деятельности между государствами в рамках ЕС также является важной функцией каждого государства-члена ЕС; как правило, она охватывает следующие задачи или некоторые из них: участие страны в международной регуляторной деятельности, которая, помимо прочего, включает в себя такие направления как Соглашение по правительственным закупкам Всемирной организации торговли (ВТО), в рамках которого государства-участники выполняют задачи наблюдателей в переговорах, проводимых Европейской комиссией, или же Типовой закон Комиссии ООН по международному торговому праву (ЮНСИТРАЛ); участие государства в консультативном комитете ЕС и его рабочих группах, занимающихся государственными закупками; выполнение задач национального координационного бюро в рамках Европейской комиссии по вопросам, связанным с Договором о ЕС, выполнением его положений и процедурами реагирования на их нарушения; участие в международных сетях, таких как Европейская сеть государственных закупок (СГЗ); сотрудничество с аналогичными учреждениями в других странах.

В большинстве государств-членов ЕС центральный орган государственных закупок или орган, отвечающий за разработку законодательства, выполняет и функции международной координации, однако часто эти функции распределены между двумя органами, как, например, в Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве и Швеции.

## Функции мониторинга<sup>2</sup> и контроля

Мониторинг государственной закупочной деятельности играет важную роль в системах государственных закупок всех стран. Он включает в себя все без исключения систематические наблюдения за системой государственных закупок, которые проводятся для оценки функционирования системы и ее развития с течением времени и для получения ответа на вопрос, были ли достигнуты запланированные результаты, установленные директивными органами. Функции контроля включают в себя методы и процедуры выявления и устранения нарушений в сфере государственных закупок. В некоторых странах для занимающихся государственными закупками организаций предусмотрены даже функции превентивного характера, связанные с обращением в суды в связи с нарушениями закона о государственных закупках.

Например, в Хорватии ответственность за государственные закупки возложена на министерство экономики, и оно наделено полномочиями возбуждения **дел о нарушениях** против организаторов тендеров, которые рассматриваются компетентным в этих вопросах судом в случае, если министерство выявляет факты нарушений Закона о государственных закупках.

В некоторых государствах, ставших членами ЕС недавно, в дополнение к функциям государственных закупок разрабатываются функции контроля использования средств, выделяемых ЕС.

Примерами государств-членов ЕС, осуществляющих проверки превентивного характера в той или иной форме, являются Кипр, Эстония, Франция, Венгрия, Латвия, Мальта, Польша и Румыния.

Функции мониторинга и контроля предусматривают следующие задачи:

- Подготовка ежегодных отчетов для правительства и парламента относительно работы системы государственных закупок;
- Сбор статистической и иной информации относительно, помимо прочего, планирования государственных закупок, охвата рынка, переданных контрактов, а также показателей работы и эффективности системы государственных закупок;
- Аудиты, проверки, инспекции, контроль соблюдения законодательства;
- Там, где это применимо – выполнение разрешительных функций путем предварительного согласования определенных решений организаторов тендеров в процессе закупок, например – контрактных документов, технических спецификаций, а также решений о применении менее конкурентных подходов или ускоренных процедур;
- Обращение в суды в связи с нарушениями закона о государственных закупках;

<sup>2</sup> Дополнительную информацию см. в *Monitoring of Public Procurement* (SIGMA Policy Brief 27, June 2013).

- Там, где это применимо – ведение официального перечня аттестованных субъектов хозяйствования и/или аттестованных должностных лиц, отвечающих за контракты.

### **Функции предоставления консультаций и помощи**

Целью этих важнейших функций является оказание поддержки организаторам тендеров и хозяйствующим субъектам в выполнении их задач, благодаря чему они смогут действовать эффективно и в соответствии с национальным законодательством, основополагающими принципами Договора о ЕС, а также с образцами надлежащей практики. В частности, на начальных этапах реформ наличие органа, предоставляющего консультации по вопросам применения законодательной базы и по прочим связанным с этим аспектам, играет решающую роль. В конкретных случаях консультативные функции, как правило, поручаются органам государственных закупок в центре, однако часто некоторые из них поручаются и выполняются многими действующими лицами в системе государственных закупок, такими как ассоциации региональных и местных администраций, крупные организаторы тендеров и коммунальные предприятия, организации частного сектора (юридические консультации), торговые палаты и ассоциации малого и среднего бизнеса. Функции предоставления консультаций и помощи включают в себя следующее: организация бюро по оказанию юридической и профессиональной помощи покупателям и хозяйствующим субъектам на ежедневной основе; разработка систем управления и рабочих инструментов для контроля всех этапов процесса закупок, как-то, методики оценки результатов тендеров; а также выпуск публикаций, комментариев и рекомендаций по различным аспектам государственных закупок.

### **Функции оповещения и информирования**

Принцип прозрачности предполагает определенные обязанности организатора тендера, которые заключаются в том, чтобы обеспечивать в интересах каждого потенциального участника конкурса такую степень распространения тендерных объявлений, которая будет достаточной для создания конкуренции на рынке закупок; поэтому это принцип является краеугольным камнем системы государственных закупок. В ряде государств-членов ЕС разные функции оповещения возложены на центральные закупочные органы. Они могут отвечать за выпуск национального бюллетеня государственных закупок, что может включать в себя контроль качества объявлений перед тем, как они будут обнародованы или разосланы. В отношении контрактов на суммы, превышающие установленные ЕС лимиты, центральному органу может поручаться передача объявлений организаторов тендеров в издание *Official Journal of the European Union* (*Официальный бюллетень Европейского Союза*), что включает в себя работу по отклонению тех объявлений, которые не отвечают установленным требованиям.

Например, в Венгрии и Словацкой республике центральные бюро закупок осуществляют проверку проектов объявлений, прежде чем они будут переданы в Официальный бюллетень ЕС. А центральные органы закупок Хорватии, Ирландии, Словении и Соединенного королевства такой функции не имеют.

Прочими связанными с этим задачами являются публикация и распространение информации о законах и правилах государственных закупок, включая источники дополнительной информации, материалы и консультации. Такая информация может предоставляться через печатные издания, равно как через ресурсы



Интернета и другие носители. Более детализированные задачи, связанные с этой функцией, могут включать в себя выпуск типовых объявлений о контрактах и инструкции по их использованию; поддержку работы систем публикаций сообщений о контрактах и результатах конкурсов в Интернете, публикацию сообщений и их передачу в издание *Official Journal of the European Union*; ведение реестров государственных закупок или других баз данных по государственным закупкам; ведение перечней организаторов тендеров; работа созданной в Интернете системы информации и указаний в помощь участникам государственных закупок, включая инструкции, типовые тендерные и контрактные документы, толкования норм и комментарии (все это также является элементом консультативной функции).

### **Функции повышения профессионализма и развития возможностей**

Повышение профессионализма специалистов по закупкам и расширение возможностей закупочных операций рассматриваются как ключевые функции повышения эффективности системы государственных закупок любой страны. Сейчас организаторы тендеров сталкиваются с более сложной средой своей деятельности, в которой присутствует более широкий комплекс функций и обязанностей или, по крайней мере, с явно изменившейся обстановкой в сравнении с традиционными задачами закупок, что не может не оказывать влияния на требования к уровню знаний и к выбору организационных и координационных решений. Именно поэтому непрерывно растет спрос на лиц, имеющих высшее образование и специальную подготовку в области различных дисциплин и профессий, связанных с государственными закупками. Для достижения эффективности структуры государственных закупок должны чутко реагировать на изменяющуюся обстановку в области закупок и предпринимать адекватные шаги для построения надлежащих институционных решений. В частности, необходима более мощная вспомогательная структура, способная давать профессиональные советы и развивать потенциал организаций. Такие функции могут поручаться центральным закупочным органам и включать в себя организацию и координацию национальных программ обучения организаторов тендеров; поддержку независимого обучения и исследований на базе высших учебных заведений, техникумов, а также частных компаний; организацию исследовательских программ по вопросам законодательства о государственных закупках, их экономики и политики; участие в национальных и международных научных и других мероприятиях, посвященных законодательству, экономике и правилам государственных закупок. В рамках этой функции ключевым аспектом является обучение, но при этом центральный орган должен действовать скорее как *инициатор* (что включает в себя разработку принципов обучения), *организатор* и *координатор* программ обучения государственных закупочных организаций и хозяйствующих субъектов, а не как орган, осуществляющий реализацию таких программ. Практическое участие центральных закупочных органов, как правило, ограничивается организацией конференций и семинаров информационного характера, на которых делаются доклады по вопросам законодательства и других соответствующих направлений, являющихся основными в деятельности таких органов. Эта роль может включать в себя подготовку учебных программ и материалов при том, что высшие учебные заведения, исследовательские институты и предприятия частного сектора, как правило, ведут деятельность более комплексного, специализированного характера, направленную на долгосрочное расширение потенциала. В некоторых государствах-членах ЕС центральные органы занимаются различными схемами аккредитации занимающихся государственными закупками должностных лиц и консультантов. Вместе с тем, повышение профессионального уровня и развитие

потенциала не ограничиваются обучением и исследованиями. Эта функция включает в себе значительно более широкие подходы и задачи, а именно:

- Расширение концепции государственных закупок за пределами тендерного этапа и соблюдение законодательства на всех этапах закупочного цикла;
- Наложение закупочной функции на политическую карту для того, чтобы она была признана ключевым стратегическим фактором предоставления эффективных услуг обществу с наименьшими возможными затратами;
- Обеспечение ситуации, когда закупки помещаются в центр бюджетного процесса и определения государственных расходов;
- Привлечение экспертов по закупкам адекватного профессионального уровня и повышение статуса профессии специалиста по государственным закупкам;
- Определение наилучших способов организации закупочных операций и управления ими на уровне передачи контрактов;
- Построение структур принятия решений с обеспечением надлежащего баланса между дискреционными полномочиями и подконтрольностью.

### **Функция развития и координации закупок**

Функции развития и координации закупок приобрели важность во всех государствах-членах ЕС в результате устойчивого роста спроса на инициативы центральных органов власти, а также на организационную и оперативную поддержку на тех участках, где технологические и законодательные изменения происходят наиболее быстро. В некоторых государствах-членах ЕС эти функции были возложены на центральные закупочные органы при том, что другие страны поручили их специализированным органам. Функции развития и координации закупок охватывают, помимо прочих задач, координацию и поддержку концессионных проектов и проектов ГЧП, внедрение систем измерения результативности государственных закупок, а также запуск инициатив по разработке моделей контрактов, используемых в государственном секторе. Еще одной важной функцией является разработка технических элементов закупок, как, например, технические спецификации на основе показателей работы. Кроме того, закупочные органы заняли более активную позицию в развитии систем электронных закупок путем создания электронной платформы, используемой организаторами тендеров. Целый ряд разработок в системе государственных закупок нацелены на повышение уровня включения социального, экологического и инновационного аспектов в процесс государственных закупок. В процессе европейской интеграции подчеркивается и важность адекватной координации усилий, а также развития системы государственных закупок в русле установленных требований. Многодисциплинарный характер государственных закупок и их прямая связь с рядом горизонтальных уровней в рамках соответствующих правил обуславливают необходимость координационной работы и адекватной политической поддержки для достижения межотраслевой согласованности.

## Какими бывают структурные модели?

Существующие в государствах-членах ЕС структуры закупок можно разделить на три большие группы:

- **Централизованная** структура закупок характеризуется высокой концентрацией закупочных функций, распределенных между немногочисленными центральными учреждениями (как правило, таких учреждений бывает одно или два).
- **Полуцентрализованная** закупочная структура имеет смешанную концентрацию закупочных функций, распределенных между ограниченным числом учреждений, расположенных на разных уровнях государственного управления (это, как правило, три или четыре учреждения).
- **Децентрализованная** закупочная структура характеризуется рассеянной концентрацией закупочных функций, распределенных между рядом учреждений, расположенных на разных уровнях государственного управления и часто включающих в себя частные и государственные предприятия (как правило, в ней присутствуют более пяти организаций).

Ключевые функции, как правило, организовываются централизованно, а вспомогательные функции могут выполняться широким спектром органов, включая органы частного сектора, а также организации, расположенные как на централизованном, так и на децентрализованном уровнях государственного управления.

В некоторых системах функции разработки законов и правил осуществляются министерской структурой, а остальные важные закупочные функции поручены специальному закупочному органу, который может быть частью исполнительной ветви власти или подчиняться законодательному органу.

В тех структурах государственных закупок, где существует одно головное закупочное учреждение, именно оно, как правило, выполняет функции разработчика законодательства и правил. Таким образом, законодательные функции реализуются только в головном учреждении, являющемся частью правительства.

Кроме того, к «ключевым функциям» головного учреждения, как правило, относятся консультирование на уровне правительственных органов, разработка правил закупок, международное сотрудничество и некоторые функции мониторинга. Задачи, связанные с обучением и исследованиями, развитием и управлением делами, оповещением и информированием, а также с администрированием и мониторингом, часто выполняются за пределами головного учреждения.

В тех государствах-членах ЕС, где в закупочной структуре присутствует одно **головное закупочное ведомство**, соответствующие задачи могут распределяться между несколькими ведомствами и организациями, но при этом одно из ведомств будет занимать более значительное положение. Примерами такого рода являются Австрийская конституционная служба федеральной канцелярии (ВКА-VD), Немецкое федеральное министерство экономики и технологий (BMWi), Венгерский совет государственных закупок (PPC) и Министерство государственных работ Люксембурга.

Общей характеристикой полуцентрализованной или централизованной закупочной структуры является распределение соответствующих задач между разными ведомствами и организациями. Если некоторые ведомства, чаще всего – соответствующие министерства, отвечают за регуляторную функцию, далеко не всегда, особенно в более децентрализованных структурах, существует какая-то ключевая организационная структура в виде четко определенного ведомства или организации. Такой подход является противоположным централизованной закупочной структуре, которая характеризуется высокой концентрацией функций, порученных нескольким ведомствам.

Наиболее яркий пример закупочной структуры с **децентрализованной** системой существует в Финляндии, где закупочные функции четко распределены между несколькими ведомствами, а головное закупочное ведомство отсутствует. Важные задачи сосредоточены в министерстве финансов (разработка правил и стандартных типовых документов) и в министерстве торговли и промышленности (разработка законодательства и некоторые мониторинговые функции). Вместе с тем, остальные функции распределены между министерством иностранных дел, правительственным бюро закупок, отделом консультаций по вопросам государственных закупок, Ассоциацией муниципальных и региональных органов власти, Государственным аудиторским бюро, а также организованными в частном порядке (но с основной долей государственной собственности) компаниями HAUS Ltd., Efeko Ltd. и Hansel Ltd. Кроме того, эта страна характеризуется вертикальной децентрализацией, поскольку регионы и муниципалитеты обладают значительными полномочиями, частично – через свои национальные ассоциации.

Независимо от существующей организационной модели, имеются некоторые организационные решения относительно места центрального закупочного органа или органов. Центральные органы, реализующие функции государственных закупок, могут быть организованы в рамках различных отношений подчиненности. Как правило, эти центральные органы принадлежат министерству финансов, министерству государственных работ, министерству регионального развития, администрации премьер-министра/канцлера/президента, Совету министров, парламенту, антимонопольному комитету или другому государственному органу или подчиняются им.

В некоторых случаях все многообразие подразделений может охватывать одну или несколько функций государственных закупок и быть организованным в рамках комбинации различных органов. Часто функции разработки правил или первичного законодательства доверяются такому министерству как министерство финансов или министерство юстиции, а функции консультативные и информативные чаще передаются центральным органам, размещаясь при этом на разных уровнях организации и подчиненности.

В некоторых государствах-членах ЕС бюро или агентства государственных закупок получили более независимый статус при парламенте или непосредственно при правительстве, в то время как в других государствах такие бюро действуют как департаменты в рамках министерской структуры.

Еще одним важным вопросом для обсуждения является **статус** закупочного органа, поскольку именно он определяет роль и потенциальное влияние, которое такой орган может иметь в рамках системы государственных закупок. Этот статус связан со следующими элементами:

- Позиция или место закупочного органа в рамках системы государственного управления
- Полномочия на принятие решений, мандат и функции, установленные для такого органа и юридическое обоснование его полномочий (например, закон о государственных закупках);
- Независимость руководства, определяемая условиями и процедурами его назначения на должности и отстранения (например, председатель, директор, начальник отдела);
- Организационная структура, состав и кадровые ресурсы, передаваемые органу;
- Финансовые средства и объем ресурсов для персонала и текущих расходов (например, общий бюджет, специальные фонды и самофинансирование);
- Средства надзора за работой закупочного органа.

### Административные возможности центральной структуры государственных закупок

Как для государств, недавно присоединившихся к ЕС, так и для стран-кандидатов, независимо от существующих в них организационных моделей, очень важным вопросом является наличие достаточного управленческого потенциала; этот вопрос не менее важен и для тех стран, где система государственных закупок реформируется в соответствии с практикой ЕС. Для страны-кандидата будет недостаточно добиться соответствия нормам *acquis*; ожидается, что такая страна создаст полностью эффективную и надежную систему государственных закупок в более широком понимании. От стран, стремящихся к вступлению в ЕС, требуется подтверждение того, что они в достаточной степени обладают управленческим потенциалом на центральном правительственном уровне для того, чтобы реализовать на практике национальное законодательство, отражающее нормы Директив ЕС, вести эффективный мониторинг операций по государственным закупкам и выполнять все остальные обязательства, вытекающие из Директив ЕС и Договора о ЕС. Такие обязательства предполагают создание надлежащих институтов и механизмов, включая контролирующие органы, а также обеспечение таких институтов адекватными кадрами и средствами для эффективного выполнения их функций, которые могут включать в себя, как было указано выше, широкий спектр как ключевых, так и вспомогательных функций. Таким образом, в свете Директив, от государств-членов ЕС требуется осуществление мер необходимых для того, чтобы положения этих директив, включенные в национальное законодательство, полностью применялись на практике, чтобы применимость таких положений не блокировалась другими нормами национального законодательства.

Управленческий потенциал центральных государственных закупочных органов включает в себя кадры - их численность, состав и уровень образования, финансовые ресурсы и статус управленческого звена.

Центральным аспектом в контексте управленческого потенциала являются кадровые ресурсы. Численность персонала, то есть, количество людей, работающих в головном центральном закупочном органе и в других связанных с ним ведомствах, является отправной точкой. Если такие ведомства будут

испытывать постоянную нехватку кадров, их кадровый потенциал будет недостаточным для эффективного выполнения их многочисленных функций. Не менее важен и образовательный уровень персонала. Здесь важным будет и количество юристов, экономистов, политологов, специалистов с опытом практической работы, инженеров и бухгалтеров, и надлежащая подготовка вспомогательного персонала. Кроме того, важную роль будет играть и непрерывное повышение квалификации как с отрывом от работы, так и на рабочих местах.

Еще одним важным фактором является соотношение между объемом национального рынка государственных закупок, сложностью задач, поставленных перед центральным закупочным органом, и количеством его персонала. В разных государствах-членах ЕС существует разное количество персонала центрального закупочного органа. Кроме того, поскольку многие связанные с закупками органы работают с рядом других вопросов в дополнение к упомянутым выше закупочным функциям, не всегда можно четко определить количество людей, фактически занимающихся ключевыми или вспомогательными функциями органов государственных закупок.

Финансовые ресурсы – это бюджет центральных государственных закупочных органов, а также источники их доходов. Источником дохода многих ведомств является государственный бюджет, например, бюджетные средства, выделяемые министерству, при котором такое ведомство работает. Могут существовать и ведомства, обладающие своими собственными финансовыми ресурсами, источниками которых могут быть, например, сборы за публикацию объявлений о контрактах или даже своего рода «налог», собираемый с суммы каждого контракта. При этом размер бюджета не является единственным критическим вопросом. Не менее важными факторами здесь являются размер национального рынка государственных закупок и сложность задач, возлагаемых на центральный закупочный орган.

### **Преимущества и недостатки функций, выполняемых центральными государственными закупочными структурами**

Как указывалось выше, в различных системах центральным государственным закупочным органам поручаются различные функции, отражающие потребности данной конкретной системы. Статус закупочного органа в системе государственного управления зависит от тех функций, которые данный орган должен выполнять. Вследствие этого принять отвечающее реалиям решение о месте такого органа можно лишь после того, когда было принято решение о его функциях. Например, если такие функции требуют определенной степени независимости, закупочный орган должен располагаться в системе таким образом, чтобы эта независимость была реальной. В ином случае последующие попытки наделить такой орган конкретными функциями, требующими его независимости, вполне могут потерпеть неудачу, поскольку он просто не сможет реализовывать такую функцию, либо же заинтересованные стороны будут сомневаться в его независимости.

В ряде стран государственные закупочные органы реализуют функции контроля путем предварительного утверждения определенных решений организаторов тендеров в процессе закупок или даже предварительного утверждения решения о проведении тендера на менее конкурентных условиях. Поручение таких функций одному или нескольким ведомствам в центральной структуре государственных закупок, безусловно, даст позитивные результаты с точки зрения уменьшения рисков нарушений формальных правил в процессе закупок. Эффективность такого типа контроля в значительной степени будет зависеть от того, каким

образом будут определены такие предварительные проверки, и на каком этапе процесса они будут проводиться.

Например, в Польше **предварительный аудит** осуществляется непосредственно после завершения конкурсной процедуры и до подписания контракта. В случае выявления каких-либо нарушений, контролирующий орган передает организатору тендера свои выводы относительно нарушений и способов их устранения. Однако при этом за соблюдение применимых правил в ходе процедуры закупок отвечает исключительно организатор тендера.

При этом, на практике часто наблюдался скорее отрицательный, чем положительный эффект таких полномочий контролирующего органа, в результате чего указанное преимущество, связанное с уменьшением риска нарушений, сводилось к нулю. Предварительное согласование является дополнительным шагом в процессе государственных закупок, и именно поэтому оно отрицательно влияет на эффективность и продолжительность этого процесса. А поскольку главной целью эффективной системы закупок является устранение лишних административных шагов, к внедрению механизмов контроля, увеличивающих бремя административных мероприятий, следует подходить осторожно. Следует продумать правила, ограничивающие работу таких механизмов для того, чтобы отрицательный эффект их работы не перечеркивал ожидаемые преимущества.

Кроме того, функции контроля, особенно когда органы государственных закупок наделяются полномочиями предварительного согласования менее конкурентных процедур, связаны с вопросом фактического контроля процесса закупок и ответственности за его результат. Реализация таких функций может привести к уменьшению контролируемости процесса и размытой ответственности организаторов тендера за конкретные процедуры государственных закупок, когда часть такой ответственности переносится на указанные контролирующие органы. Этот аспект особенно важен в свете полномочий других органов, таких как инспекторско-аудиторские органы, которые создавались в ряде стран с целью анализа, выявления и устранения нарушений в системе государственных закупок.

Эти вопросы приобретают еще больший вес в контексте ограниченных управленческих возможностей центральных государственных закупочных органов ввиду как большого количества подлежащих контролю контрактов, так и большого количества позиций закупок, осуществляемых организаторами тендеров, особенно с учетом технических или рабочих спецификаций.

Что касается отрицательных эффектов, в некоторых странах есть полезные образцы практики ограниченного или выборочного применения контрольных функций, когда их объектом становится только часть закупочных процедур, выбираемая, исходя из стоимости или важности закупок, либо с учетом конкретных организаторов тендеров, выбираемых например, по результатам оценки рисков.

Существуют варианты, когда центральным государственным закупочным органам поручаются конкретные и дополнительные контрольные функции, связанные с **контрактами на основе финансирования ЕС**, например, контроль исключительно тех контрактов, где присутствует совместное финансирование из бюджета ЕС; создание отдельного управления по контролю передачи таких контрактов; или же проведение более интенсивного предварительного аудита всех контрактов, связанных с совместным

финансированием ЕС, суммы которых превышают установленные ЕС лимиты.

Предусматриваются и консультативные функции в помощь организаторам тендеров и хозяйствующим субъектам в ходе выполнения их задач; это позволяет им работать эффективно и в соответствии с национальным законодательством, основополагающими принципами Договора о ЕС, а также с лучшими образцами практики. В частности, на начальных этапах реформы, ввиду требований об оказании помощи, наличие органа, дающего консультации по применению законодательной базы, играет решающую роль. Вместе с тем, во многих странах, идущих по пути реформирования, особенно там, где исторически сложилась более централизованная форма государственного управления, органы государственных закупок рассматриваются скорее как механизмы дополнительного контроля, а не движущая сила реформ и развития. При всех очевидных преимуществах такого подхода, наиболее вероятными последствиями этого в странах, где закупочные органы проводят контрольные мероприятия, требующие излишнего объема административных средств, будет придание системе государственных закупок дополнительной и ненужной жесткости, снижение темпов процесса реформирования и сокращение его эффективности. Вследствие работы таких дополнительных механизмов контроля государственным закупочным органам часто не удается реализовывать преимущества функции мониторинга, которая выполняется в формате механизма сбора статистических данных и информации обо всей системе в целом, а также выявления системных проблем и тенденций.

Помимо этого, такая функция контроля может конфликтовать с консультационными функциями, которые могут быть поручены закупочному органу. Возможная передача этих двух функций одному и тому же органу порождает сомнения в правильности места расположения государственного закупочного органа в системе и в его реальной независимости.

Преимущества и недостатки важно оценивать для определения объема некоторых других упомянутых выше функций, как, например, стандартизация тендерной документации. Создание стандартных форм тендерной документации для разных типов контрактов (поставки, работы или услуги) и позиций закупок либо стандартных контрактных положений, в целом, может уменьшить риск нарушений процедуры передачи контракта или его выполнения. Вместе с тем, требование обязательного использования стандартной документации без каких-либо возможностей внесения изменений ввиду специфики обстоятельств или самого контракта, потребностей организатора тендера или других связанных с контрактом факторов часто приводит к значительным практическим сложностям на уровне конкретной закупочной процедуры. В этой связи примеры надлежащей практики, как правило, предусматривают ситуацию, когда стандартный документ является не полностью или частично обязательным элементом, а скорее, своего рода направляющим ориентиром для организаторов тендеров, разработанным и обнародованным центральными органами государственных закупок.

Функция центральных государственных закупочных органов, связанная с ведением официальных «черных списков» субъектов хозяйствования, допустивших нарушения правил государственных закупок, условий контрактов или предоставление неправдивой информации, ставит ряд вопросов с практической точки зрения. Несмотря на то, что списки такого рода получают благословление организаторов тендеров, участников тендеров и общественности как элемент обеспечения прозрачности, ведение официальных черных списков не рекомендуется. О радикальном изменении таких списков или об их отмене следует подумать в свете недавнего дела Европейского суда C-465/11. Следует



с большим вниманием отнестись к таким связанным с черными списками нерешенным вопросам, как, например, юридические аспекты адекватных оснований для внесения компании в черный список или правовая защита попавших в такой список компаний. Серьезные вопросы относительно положительного эффекта использования черных списков в системе государственных закупок возникают в связи с ограниченными возможностями выполнения всех административных процедур, предшествующих внесению конкретного субъекта хозяйствования в черный список, с учетом правовых рисков, связанных с возможностями опротестования таких решений.

*Дополнительная литература:*

- [Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union](#) (SIGMA Paper No. 40, 2007);
- [Monitoring of Public Procurement](#) (Public Procurement Brief 27, June 2013).