

Процесс организации федеральных закупок в США

С.Е. Прокофьев, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист РФ
М.А. Горбунцов, экономист

Одной из основных задач, поставленных в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, является формирование в стране федеральной контрактной системы.

Поэтому чрезвычайно важно, на наш взгляд, изучать опыт тех зарубежных стран, где уже существуют и эффективно применяются национальные контрактные системы. Так, в частности, представляет существенный интерес модель, успешно функционирующая в Соединенных Штатах Америки.

Современная система государственных закупок этой страны (федеральная закупочная система), охватывающая более 90% номенклатуры товаров, выпускаемых в США, и обеспечивающая потребности государства как в сфере оборонного заказа, так и в сфере гражданских потребностей и нужд, начала формироваться во второй трети XX в.

Основанная на принципах честной и открытой конкуренции, прозрачности на всех этапах (перед размещением заказа, при определении победителей тендеров, после размещения заказа) и принципах рационального использования денежных средств, федеральная закупочная система имеет два уровня регулирования: по федеральным законам и по федеральным закупочным правилам.

Федеральные законы принимаются законодательной властью, носят в основном рамочный характер и для осуществления, как правило, требуют издания подзаконных актов.

Этапы и принципы формирования федеральной закупочной системы хорошо прослеживаются в последовательности принятия федеральных законов, осуществляющих ее правовое регулирование:

- «О закупке товаров производства США» (1933);
- «О типовых стандартах оплаты труда» (1936);

- «О закупках объектов федеральной собственности и услуг» (1949);
- «О достоверности данных при торговых переговорах» (1962);
- «О Ведомстве по федеральной закупочной политике» (1974);
- «О торговых соглашениях» (1979) – закон о закупках за пределами США;
- «О конкуренции при контрактации» (1984).

Принятые относительно недавно федеральные законы: в 1994 г. – закон «О совершенствовании федеральных закупок» и в 1995 г. – закон «О реформировании федеральных закупок», в основном были направлены на совершенствование существующей системы.

Еще одним законом, принятом в целях совершенствования федеральной закупочной системы, стал закон 2003 г. «О реформировании закупочных услуг», который ввел обязательное наличие во всех ведомствах института специальных государственных служащих – контрактных офицеров – и существенно расширил их полномочия.

Раньше контрактный офицер был наделен правом заключать контракт с исполнителями заказов для государственных нужд, а также правом обязывать государство-заказчика в рамках этого федерального контракта оплатить его за счет средств федерального бюджета или иных источников. В настоящее время государственные представители обладают правом определять масштабы конкуренции, выбирать способы размещения заказов и тип государственного контракта, границы его цены, в том числе устанавливать премиальные коэффициенты, а также определять условия досрочного прекращения контракта.

Полномочия и компетенция контрактных офицеров (КО) подтверждаются особыми документами – квалификационными сертификатами. Они выдаются лицензированными образовательными учреждениями после

успешной сдачи соискателями экзаменов и при условии их соответствия законодательно определенным требованиям. Указанные сертификаты выдаются контрактным офицерам в зависимости от их компетенции и дают право на участие в различных этапах реализации контракта.

Контрактные офицеры, ответственные за размещение контрактов. Одной из основных целей данной категории офицеров на начальном этапе осуществления закупок является определение «справедливой и приемлемой» цены. Техника ценового анализа подразделяется на два вида: на основе цен и на основе затрат. Анализ начальных цен контрактов осуществляется на основе анализа следующих составляющих – коммерческих цен, параметрических оценок, рыночных исследований, независимых экспертных оценок и др. Анализ затрат проводится с помощью методов прямых и непрямых затрат. Анализ рентабельности осуществляется с использованием установленных Правительством США «диапазонов рентабельности» в зависимости от вида деятельности и премиальных коэффициентов (например, при сокращении сроков поставки товаров, работ, услуг). Глубокий анализ цен, затрат и рентабельности обязателен в каждом случае, если объем поставки превышает 700 тыс. дол.

Также указанные представители принимают непосредственное участие в проведении торгов (публикация информации о государственных потребностях и нуждах, проведение торгов и отбор победителей, заключение контракта).

Контрактные офицеры, ответственные за сопровождение контракта, осуществляют мониторинг и контроль за ходом реализации контракта с момента его заключения и до момента его исполнения. Они также наделены определенными правами по контролю за организациями-подрядчиками с целью оценки эффективности и целесообразности расходов государственными средствами (например, в части оценки методов ценообразования при выдаче субподрядов и при приобретении материалов).

Контрактные офицеры, имеющие право по прекращению контракта от имени государства. Это особая категория контрактных офицеров, наделенная правом в целях обеспечения интересов государства в случаях, предусмотренных законодательством, прекращать либо приостанавливать действие ранее заключенного государственного контракта.

Федеральные закупочные правила (РАК) издаются федеральными органами исполнительной власти, носят конкретизирующий характер, учитывают отраслевую специфику заказчиков, позиционируются как нормативно-

правовые акты по правоприменению законодательства. Они размещаются на официальном ресурсе Правительства США: www.acquisition.gov и регулярно публикуются в специальном печатном издании.

Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за правоустановление и координацию процесса правоприменения при осуществлении государственных закупок в США, выработку направлений единой федеральной закупочной политики, процедур и правил (в том числе федеральных закупочных правил), направленных на экономичность, действенность и эффективность процессов закупок, является Ведомство по федеральной закупочной политике.

Также в разработке и координации федеральных закупочных правил участвуют Федеральный совет по оборонным закупкам и Федеральный совет по гражданским закупкам, являющиеся высшими экспертно-консультационными органами в процессе формирования и модернизации FAR.

Создание новых или внесение изменений в существующие федеральные закупочные правила осуществляется, как правило, на основании изменения ряда внешних факторов – действующего законодательства, вступивших в законодательную силу решений судов, а также рекомендаций Ведомства по федеральной закупочной политике и т.п.

Проекты новых федеральных закупочных правил перед их принятием публикуются на официальном сайте: www.federalregister.gov для обязательного проведения общественной экспертизы, продолжительность которой составляет не менее 60 дней.

Такая модель взаимодействия представителей различных ведомств, общественных экспертов, а также служащих Ведомства по федеральной закупочной политике позволяет осуществлять эффективную межведомственную координацию, гармонизировать отраслевые нормы права с федеральным законодательством и оперативно реагировать на изменение внешней среды.

Одним из основных способов размещения заказов, применяемых контрактными офицерами в США, являются **прямые переговоры**. После тщательного анализа экономических и производственных возможностей потенциальных поставщиков контрактные офицеры ведомств-заказчиков направляют им заявки на предложения, содержащие требования к заказываемым работам, товарам, услугам. После получения предложений от потенциальных исполнителей контрактные офицеры производят их разностороннюю оценку, результаты которой базируются как на ценовых, так и на неценовых факторах.

Итогом осуществления процесса оценочной деятельности становится выбор потенциальных поставщиков, предложения которых признаны наиболее привлекательными. Им направляются приглашения для принятия участия в переговорах по поводу размещаемого заказа, в результате которых заключаются контракты на базе наиболее выгодного варианта. Использование данного вида торгов обусловлено стремлением снизить влияние фактора неопределённости при заключении контракта.

Помимо прямых переговоров в США применяются также способы размещения заказов, как **открытые и закрытые торги**. Одним из принципиальных отличий этих способов является допуск поставщиков к участию в торгах. В первом случае государство размещает заказы для своих нужд на принципах свободного рыночного хозяйства, не ограничивая при этом круг участников тендерных процедур. Основными критериями отбора победителей являются, как правило, цена, качество и срок выполнения контракта. Во втором случае, закупая товары, работы и услуги, имеющие определенную специфику (оборонный заказ, обеспечение национальной безопасности, программы помощи при чрезвычайных ситуациях и бедствиях и т.д.), государство осуществляет допуск определенных постоянных федеральных подрядчиков, ранее привлекавшихся к осуществлению военно-технических или производственно-хозяйственных программ, заранее уведомляя их о параметрах конечного продукта поставки, его цене, условиях доставки, качестве и других существующих условиях.

Основными этапами процесса осуществления государственных закупок в наиболее общем виде являются:

- определение государственных потребностей и нужд, что предполагает составление плана прогнозируемых закупок, подготовку технических спецификаций, выявление квалификации поставщиков;
- доведение информации о закупках до потенциальных поставщиков;
- доведение до потенциальных поставщиков тендерной документации и ответов на вопросы по ней;
- сбор тендерных заявок (оферт);
- прямые переговоры с потенциальными акцептантами (используется только для прямых переговоров);
- оценка результатов (в том числе с использованием механизма «электронных аукционов»);
- определение победителя тендера;
- пост-конкурсные объяснения, представляющие собой брифинги по завершении торгов с целью подведения их итогов и разъяснения процедур подачи жалоб и их рассмотрения.

Контракты, заключаемые от имени государства, в зависимости от распределения рисков, уровня конкуренции, комплексности государственной нужды и содержательной стороны контракта подразделяются на контракты с фиксированной ценой (при которых она определяется на основе планируемых издержек и прибыли) и контракты по возмещению затрат, предполагающие возмещение издержек поставщиков.

Государственным органом, осуществляющим централизованную закупку комплекса стандартизированных товаров, работ, услуг для федеральных нужд, является Ведомство общих услуг США. Указанное ведомство получает, как правило, значительные преференции при заключении контрактов, в том числе за счет большого масштаба осуществляемых закупок, что, в свою очередь, ведет к повышению эффективности расходования средств федерального бюджета.

Одним из важнейших инструментов, используемых в процессе размещения заказов, можно назвать обратные электронные аукционы (аукционы на понижение цены), применяемые в основном для закупки относительно простых товаров, работ и услуг с формализуемыми критериями качества. Они проводятся выбранным по конкурсу независимым провайдером (он не вправе быть участником аукциона, должен подписать обязательства о неразглашении соответствующей конфиденциальной информации, его сотрудники имеют различные категории доступа к соответствующим базам данных и проходят спецпроверки). Обратные электронные аукционы могут использоваться как в процессе подведения итогов торгов по завершении прямых переговоров, так и при осуществлении открытых торгов.

Современная федеральная закупочная система во многом опирается на существующие в сети Интернет официальные информационные ресурсы в сфере государственных закупок, которые составляют Единую информационную среду по федеральным закупкам (ЕИС ФЗ). Элементами ЕИС ФЗ являются:

- сайт, использующийся для регистрации поставщиков и подтверждения ими своей правоспособности (www.cf.gov);
- сайт, содержащий подробную и детальную информацию окупаемых товарах, работах, услугах, их специфику, необходимую документацию, а также информацию о результатах торгов (www.fbo.gov);
- сайт, использующийся для обязательной публикации федеральных контрактов, заключенных на сумму, превышающую 3 тыс. дол. (www.fpds.gov);

- сайт, предназначенный для сертификации зарегистрированных поставщиков и подтверждения ими определенного статуса, например, как субъекта малого предпринимательства (www.orca.bpn.gov);
- сайт, ведущийся контрактными офицерами для публикации информации о недобросовестных поставщиках (www.epls.gov);
- сайт, содержащий требования действующего законодательства по минимальной оплате труда в различных отраслях и регионах (www.wdol.gov);
- закрытый для свободного доступа информационный ресурс (сайт), содержащий информацию об истории выполнения поставщиками государственных контрактов и их рыночном поведении, а также о субподрядчиках крупных контрактеров (www.ppirs.gov).

Вышеуказанные сайты, являющиеся частью Единой информационной среды по федеральным закупкам, в настоящее время функционируют автономно, что представляет ряд определенных неудобств не только для поставщиков и заказчиков, но и для заинтересованных пользователей информации, в том числе для уполномоченных лиц правоохранительных, контрольных и надзорных органов.

В целях агрегирования информации в сфере государственных закупок было принято решение об интеграции с 2014 г. ЕИС ФЗ в Систему перспективного менеджмента (SAM). С началом работы указанной системы упростится доступ заинтересованных пользователей к консолидированной базе данных, значительно расширятся ее функциональные возможности. Она будет наделена дополнительными аналитическими инструментами, позволяющими, в частности, про-

изводить мультипараметрический поиск, систематизацию, консолидацию, выгрузку информационно-аналитической информации в установленных форматах и сравнение данных.

Помимо удобства пользования и сокращения временных затрат при осуществлении закупок, поиске и обработке необходимой информации планируемый экономический эффект от подобной интеграции, по мнению ряда экспертов в Правительстве США, приведет к экономии бюджетных средств в размере от 30 до 60 млн. дол. ежегодно, в том числе — за счет экономии ресурсов, направляемых ныне на ведение различных автономных баз данных.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что при формировании Федеральной контрактной системы в России было бы полезным изучить основные элементы опыта США в этой сфере, такие как:

- законодательное и нормативно-правовое регулирование всего комплекса закупочных процедур;
- кадровое и институциональное обеспечение процессов госзакупок;
- формирование и функционирование специализированных ведомств, отвечающих как за нормативно-правовое регулирование и контроль в соответствующей сфере деятельности, так и за закупку стандартизированной номенклатуры товаров, работ и услуг для сектора государственного управления;
- применение информационных и телекоммуникационных технологий в закупочной сфере с перспективой интеграции в единую систему государственного управления («электронное правительство»).