

Историческое развитие закупок товаров и услуг. Зарубежный опыт

Выполнили студенты группы ГМУ2-4:

Брагина Кристина, Атрошенко Василий, Новоселов Даниил, Репин Лев,
Марашев Муслим, Агрба Никита

Начало становления

- Если углубиться в историю России, и «копнуть» глубже, то первые упоминания о выполнении государственного заказа можно встретить еще в ~~период правления Алексея Михайловича, который восседал на престоле в 17~~ веке. Так, в 1654 году им был подписан Указ, определяющий подрядную цену для доставки сухарей и муки в Смоленск.
- История развития сферы государственных закупок знает немало примеров подобных документов, но по-настоящему система стала развиваться в период правления Петра Великого. Именно при нем впервые появилось специальное ведомство, которое взяло на себя ответственность в отношении поставок товаров (услуг) для покрытия государственных нужд России. Для сравнения аналогичный по функциям орган был создан в Британской империи только в 1833 году, то есть почти на столетие позже.
- Вообще, история развития сферы государственных закупок богата на постановления и указы. Ниже будут рассмотрены наиболее важные и примечательные из них.

- *Одним из первых официальных документов, контролирующими государственные закупки, был так называемый «регламент», в котором оговаривались нюансы управления адмиралтейством и верфью. Бумага была выпущена в 1722 году. В ней был отражен следующий порядок организации торгов:*
- Сначала оформлялись объявления, которые развешивались во всех населенных пунктах для ознакомления участников с конкурсом и его условиями.
- Подрядчик направлялся в соответствующий орган для подачи письменного предложения своих услуг. В России тех времен подтверждением добропорядочности претендента являлся поручитель. В роли последнего должно было выступить известное в обществе лицо.
- Подряд получала та сторона, которая предлагала выполнение работ (предоставление товаров или услуг) по меньшей цене.
- Торги в России по этому закону проходили открыто, то есть в них принимали участие все заявленные претенденты. В документах торги имели название «сидение при свечах».

Новые положения в сфере государственных закупок

- *Впоследствии появился новый документ - «О контрактах по подряду, поставках и откупах». Появление нового положения стало следующим этапом в истории развития сферы госзакупок. ~~Новое постановление было принято в период проведения реформы с 1775 по 1776 года. С учетом нового документа государственные закупки в России подвергались следующим изменениям:~~*
- 1. Права на проведение торгов получила специально сформированная для этих целей Казенная палата.
- 2. Размер контрактов при заключении упомянутой структурой был ограничен суммой в 10 тысяч рублей. Максимальный срок договора должен был составлять не больше четырех лет.
- 3. В документах предписывалось обязательное выполнение заказа, вне зависимости от текущих обстоятельств (даже при условии потерь для казны государства). При наличии последних производилось высчитывание средств с каждого из членов Казенной палаты.
- 4. По условиям документа торги разрешалось отменять в следующих случаях:
 - - Подрядчик, принимающий участие в торгах, выдвигал невыполнимые условия для госказны;
 - - Требуемая стоимость услуг (товаров, работ) была выше средней расчетной за несколько последних лет.
- 5. Для участия в торгах должен был вноситься залог.

- *Следующим витком развития стало появление Положения о государственных (казенных) подрядах и поставках. По условиям этого документа в отношении закупок устанавливались следующие правила:*

- Торги могли проводиться в открытой и закрытой форме.
- Публикация объявлений в отношении проведения открытых торгов была обязательной.
- Предложения вносились не открыто, а в запечатанных участниками конвертах.
- Денежный залог был обязательным. Именно он выступал гарантом своевременности выполнения госзаказа.
- Победитель конкурса, а также его цена объявлялись публично.
- Если наиболее низкая предложенная цена была больше той, на которую рассчитывал покупатель, то торги проводились повторно. При этом схема оставалась прежней.

Советский период

- Следующий виток развития системы госзакупок в России пришелся на советский период. Так, с введением НЭП 1923 года была составлена новая Инструкция, в которой рассматривался порядок проведения торгов в отношении государственных подрядов. Но такая практика длилась недолго. Уже в начале 30-х годов этот документ познал существенных изменений. При этом рыночная практика размещения госзаказов была прекращена. Только к началу 80-х годов появились первые продвижения, которые выразились в ряде ограничений.
- Так, с конца 19 века стартовала эпоха, подразумевающая ограничение участия иностранных организаций в торгах, касающихся нужд государства. В 1983 году принят Указ, что государственные подряды и закупки за границей ограничиваются теми наименованиями товаров (услуг), которые было невозможно получить на территории страны, то есть путем производства на отечественных заводах (фабриках) или путем обращения к российским компаниям. При этом на Министерства накладывались обязательства отчитываться о предметах, имеющих иностранное происхождение. При этом практика госзакупок и правовая база регулярно совершенствовались с учетом интересов общества и государства.

Новая эпоха

- После распада СССР общество требовало появления новых документов, касающихся госзакупок, с учетом текущих изменений государственной политики. С этого момента период становления закупок для государственных нужд можно разделить на несколько этапов:
-
1. 1992-1997 гг. - первый этап становления закупочной системы в России. В это время был принят один из наибольших пакетов бумаг, регулирующих сферу госзакупок. К наиболее важным можно отнести 826-УП и 53-ФЗ. Интересен тот факт, что в эти годы торги при размещении госзаказа не были обязательными, что активно применялось экономическими агентами. Такие «пробелы» в законодательстве требовали оперативного решения.
 2. 1997-2006 гг. - второй период, в который был принят следующий пакет регулирующих правовых документов. Именно новые законы должны были стать базой для создания современной системы закупок. В частности, было выпущено два основополагающих документа - 97-ФЗ и 305-УП. Благодаря правилам и нормам, прописанным в новых законах, удалось устранить многие правовые «прорехи», касающиеся сферы государственных закупок (для регионов и муниципалитета). Но были и здесь недостатки. Так, в 97-ФЗ регламентировалась только работа федеральных заказчиков, что не позволяло нормально выстроить процесс контроля размещения заказа. Необходимы были изменения, которые и получили воплощение в следующий период.

- 3. 2006-2014 гг.- третий этап, который часто называют базовым в вопросе становления государственной системы закупок. Это стало возможным, благодаря принятию закона 94-ФЗ. В документе предусматривался целый ряд нововведений, касающихся теории размещения госзаказа. Так, был введен электронный аукцион. Кроме этого, удалось исключить двухэтапный процесс размещения заказа. Кроме этого, было введено новое понятие максимальной и начальной стоимости контракта, запрещено закрытие процедуры, кроме заказов, которые составляли государственную тайну. Но и это еще не все. В новых документах прописывался перечень случаев, когда размещение заказа стало возможным у единственного источника, а применение квалификационных критериев стало ограниченным.
- 4. С 2014 и по сегодняшний день. В этот период вступил в действие новый Федеральный закон, регулирующий госзакупки России - №44. Появление нового закона легко объяснить. Проблемы, касающиеся государственного заказа стало сложно решать в пределах внесенных в законодательство изменений. Возникла необходимость в создании нового закона, коим и стал 44-ФЗ.
- В новом законе регулируются отношения, связанные с процессами планирования и прогнозирования обеспечения нужд муниципалитета и государства в работах (товарах, услугах) посредством их закупок, проведения мониторинга, организации аудита и контроля соблюдения основных требований.

Итоги

- Разделение истории государственных закупок в России на периоды позволяет с большей точностью определить ключевые этапы становления системы. При этом каждый из них содержит ряд наиболее важных событий, повлекших за собой изменения в сфере госзакупок. Как показывает практика, у каждого события есть своя предыстория, ожидание от нововведений, ряд результатов и последствий. Если брать в учет плюсы и минусы путей совершенствования госзакупок, можно делать вывод о наличии больших перспективах этой сферы.

Зарубежный опыт США

- США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году.
- В соответствии с американским законодательством закупки федеральных органов – это «приобретение федеральным органом (с учетом применения конкурентного отбора и заключением договора) товаров, работ или услуг (включая строительную отрасль) из нефедеральных источников при использовании выделенных средств» [3] и ответственность за правовое сопровождение закупочной политики и формирование контрактных систем государственных закупок несет Управление политики федеральных закупок – одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США. Наряду с законодательством, регулирующим политику государственных закупок, оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок.

Зарубежный опыт Евросоюза

- В состав Европейского союза на сегодняшний день входят 28 государств с различным уровнем развития и степенью вовлеченности государства в экономическую деятельность, все это предполагает определенную специфику законодательного регулирования процесса государственного заказа в рамках данного экономического и политического европейского объединения. Можно выделить три уровня законодательного регулирования государственных закупок в Евросоюзе – это национальный уровень, законодательство самого ЕС и международный уровень, в большей степени связанный с Всемирной торговой организацией.

Зарубежный опыт Германии

- Законодательство Германии предписывает, что государство, выступая в роли хозяйствующего субъекта, обязано соблюдать те же юридические и экономические принципы, которые являются обязательными и для представителей частного сектора экономики, т.е. обязано действовать в рыночных условиях, в конкурентной среде. Государство изначально не имеет никаких особых полномочий и привилегий и конкурирует с представителями частного сектора, вместе с ними отслеживает изменения на рынке, а также информирует рынок о своих потребностях, объявляя конкурсы на закупку товаров (услуг). Основой урегулирования споров при этом служит гражданское право. Федеральные, региональные и местные органы власти, а также подчиненные им учреждения и организации руководствуются в своей деятельности бюджетным правом. Основными принципами бюджетного управления являются принципы экономного расходования средств и сбалансированности бюджета. Соблюдение этих правил ежегодно проверяется счетными палатами федерации и регионов.

Зарубежный опыт Австралии и Новой Зеландии

- В законодательстве Австралии и Новой Зеландии отсутствуют законодательные акты, специально регулирующие сферу государственных закупок. Вместе с тем именно в этих странах широко применяются конкурсные методы реализации государственных заказов, которые регулируются подзаконными нормативными документами исполнительных и административных органов власти. При этом штаты и территории пользуются значительной автономией в рамках общей государственной политики закупок. Финансовый контроль над государственными расходами осуществляется по линии Казначейства (министерства финансов) на основе действующего законодательства. Австралия и Новая Зеландия считают стратегической целью достижение информационной прозрачности государственных закупок на основе создаваемой собственной региональной электронной системы.

Зарубежный опыт Южной Кореи

- Южная Корея является наиболее удачным примером централизованной системы государственных закупок. В Южной Корее государственные организации и службы должны закупать товары, услуги, в том числе заказы на строительство, через службу госзаказа. Целью создания единой системы государственного заказа в Южной Корее, как и в России, было завоевание общественного доверия путем повышения открытости и транспарентности системы госзаказа, а также повышения эффективности закупок.

-
- Таким образом, международный опыт государственных закупок представляет несомненный интерес для разработки и внедрения новых подходов к организации отечественных госзакупок, с помощью государственных закупок осуществляется выполнение экономических и социальных программ страны, поощряется развитие разных отраслей народного хозяйства, в т.ч. инновационных программ, поддерживается продукция национальных производителей, а также регулируются некоторые социальные процессы.

Источники

- Семенова Ф.З., Борлакова М.Б., Боташева Л.С. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК //
- Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-2. – С. 465-469;
URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=40444>

Благодарим за внимание!