

Петрова Ольга Викторовна

Магистрант

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Гражданское право, семейное право, международное частное право

К вопросу о целях регулирования публичных закупок в зарубежных странах и международно-правовых актах

Аннотация. В работе рассмотрены основные методологические и правовые подходы к сфере регулирования публичных закупок. Проанализирован как международный опыт правового регулирования в данной сфере, так и опыт зарубежных стран, который отчасти зиждется на унификации и гармонизации законодательства, поскольку глобализуется и рынок публичных закупок. Ряд подходов, рассмотренных в данной статье, могут стать ценным источником для совершенствования законодательства Российской Федерации в области закупок, поставок товаров для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: публичные закупки, противодействие коррупции, закупки для государственных и муниципальных нужд, организационно-правовые механизмы противодействия коррупции, вариативность законодательного регулирования публичных закупок, правовые проблемы совершенствования законодательства о закупках, государственные закупки, прокьюремент, ВТО, Конвенция против коррупции, антикоррупционная политика.

Опыт зарубежных стран при осуществлении закупочной деятельности может стать альтернативой в качестве «пилотных» исследований специалистами практиками в сфере закупок в Российской Федерации в качестве базы обмена опытом иностранных государств и России, либо по обеспечению

взаимодействия в рамках заключения международных контрактов (договоров) на поставку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд учреждений на территории Российской Федерации.

Государственные закупки не являются целью правительств, а являются лишь инструментом воплощения экономических и социальных целей. С появлением большого количества зарубежной литературы по тематике государственных закупок в отечественную литературу попадает понятие «прокьюремент» (англ. procurement – закупки). Однако это понятие появилось путем транслитерации, а потому оно не означает государственные закупки (за средства госбюджета), а обычный процесс закупки товаров или услуг в рамках как государственного, так и частного предприятия. Ведь государственные закупки в зарубежной литературе и нормативно-правовых актах называются или «публичные закупки» (англ. public procurement), например, в праве ЕС, или правительственные государственные закупки (англ. government procurement) по названию процесса госзакупок в праве ВТО, а именно Соглашении о правительственных закупках (англ. Government Procurement Agreement, GPA). Соответственно, рационально было бы назвать процессы «публичный прокьюремент» и «правительственный/государственный прокьюремент» [4, с. 127].

Сфера государственных закупок очень контроверсионная и спорная среди других отраслей права. Это связано, во-первых, с уровнем, на котором принимаются решения относительно государственных закупок, – наднациональным или национальным, формой закрепления таких решений – регламенты, директивы или рекомендации и их воплощения в жизнь. Во-вторых, влияние государства на экономику может косвенно, через государственные закупки, породить явление протекционизма [5].

Высказывается мысль, что нельзя считать государственные органы обычными покупателями, которые ищут предложения по самой низкой цене, ведь они имеют определенную стратегию, идеологию, а потому могут «придумывать» специальные условия [3, с. 184].

В сфере государственных закупок наиболее значительными сделками являются те, что заключены в рамках Всемирной торговой организации. Государственные закупки являются важной составляющей деятельности по либерализации торговли в мире. 15 апреля 1994 г. одновременно, но официально независимо от многосторонних торговых переговоров в рамках Уругвайского раунда Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ), было подписано соглашение о государственных закупках (GPA) 22 правительствами, главным образом между Соединенными Штатами Америки и странами-членами ЕС. В настоящее время участниками соглашения GPA являются более 160 государств [6].

В рамках ЕС и ВТО создана всеобъемлющая детальная регулятивная база для государственных закупок, стоимость которых превышает пороговые показатели. Все страны-члены должны вносить эти директивы и положения в национальное законодательство. Принципы и правила GPA за сутки не отличаются от принципов и правил, установленных в Директивах по закупке в пределах ЕС, и благодаря внесенным в них изменениям и дополнениями должны отвечать требованиям Директив.

Международный опыт антикоррупционных мероприятий в сфере государственных закупок предлагает определенные рамочные механизмы, которые позволяют сделать национальное законодательство в сфере государственных закупок более четким и взвешенным. При применении механизмов учитываются институциональные факторы реализации этой государственной управленческой деятельности (правовые нормы деятельности государственных заказчиков, поставщиков и конечных приобретателей соответствующих товаров, работ, услуг, культурные и этические ценности, процедуры и правила принятия и исполнения необходимых решений по формированию и размещению государственных заказов и т.п.). Основу данных механизмов составляют определенные нормативно-правовые акты: Конвенция ООН против коррупции [1], Типовой закон ЮНСИТРАЛ [2], Соглашение ВТО о государственных закупках.

Конвенция ООН против коррупции – это самая комплексная из всех когда-либо существующих антикоррупционных конвенций. Она была принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года, и она вступила в силу 14 декабря 2005 года. Она устанавливает общие принципы, стандарты, процессы и практики для укрепления антикоррупционных усилий на национальном уровне, способствует международной практике через гармонизацию нормативно-правовой базы для эффективного правоприменения и установления механизмов взаимопомощи. Типовой закон ЮНСИТРАЛ (принят 1 июля 2011 года) можно считать признанным примером международного правового регулирования государственных закупок. Типовой закон отражает ведущий опыт в сфере государственных закупок во всем мире и позволяет правительствам адаптировать его к своим особенностям.

Соглашение ВТО о государственных закупках – многостороннее соглашение в рамках системы ВТО, которое предоставляет базу для осуществления международной торговли с правительствами. Значительная часть общих правил и обязанностей касаются проведения конкурсных торгов. Основная цель соглашения заключается в открытии национальных рынков государственных закупок, что способствует повышению прозрачности и конкуренции разными способами.

Наряду с нормативными документами, регламентирующими непосредственный порядок проведения закупок в зарубежных странах, важную роль играют декларации и стандарты, касающиеся непосредственной регламентации процедур и принципов государственных финансов. В частности, речь идет об установлениях Всемирного банка. Механизм преодоления коррупции в сфере государственных закупок в зарубежных странах включает, кроме нормативно-правового регулирования, применение различных практических подходов. Так, международной практикой обработано четыре основных подхода избегания коррупционных рисков во время совершения публичных закупок, которые на практике подтвердили свою действенность:

психологические методы, технические методы, регламентация процессов, репрессивные методы.

Процедурные методы направлены на осуществление всех закупок в полном соответствии с формализованными внутренними правилами и процедурами, которые снижают риск возникновения коррупции. В этом случае комплекс средств противодействия коррупции осуществляется в двух направлениях:

1. Создание эффективной системы правил, которые будут детально регламентировать потенциально коррупционно опасные этапы процедуры государственных закупок.

2. Создание четких механизмов контроля с точным соблюдением этих правил. В самой системе правил, которые снижают риск возникновения коррупции, с самого начала должны быть заложены контрольные мероприятия (в том числе согласование с подразделениями, не входящими в процедурную часть осуществления закупки), которые позволяют проводить независимый текущий контроль и анализ, а также дальнейший аудит процедур закупок.

Директивы ЕС никогда не регулировали процедуры раскрытия ставки и оставляли этот вопрос на рассмотрение национальным законодательством государств-членов ЕС. Однако в противовес такой практике сегодня директивы устанавливают обязанности для заказчиков принимать меры для предупреждения, выявления и устранения случаев конфликта интересов. Выбор мер остается за государствами-членами ЕС, но директивой требуется принимать такие меры.

Стоит отметить, что использование приборов и средств электронной коммуникации при осуществлении государственных закупок после переходного периода стало обязательным. Это важно с точки зрения развития общей системы электронной коммуникации в пределах ЕС.

Для улучшения развития электронных закупок в целом и с особым акцентом на инвойсирование после заключения и подписания договора новая Директива 2014/55 об электронном инвойсировании в государственных

закупках была принята весной 2014 года. Целью директивы является устранение торговых барьеров, что является результатом различных правил и технических требований для электронного инвойсирования в государствах-членах ЕС. В частности, Директива об электронном инвойсировании устанавливает ряд ключевых требований в отношении содержания электронных инвойсов. Это касается основных условий оплаты и четкого определения кредитора и должника. Более важно и в соответствии с привычного подхода к торговым барьерам Директивой на заказчиков возлагается обязанность принимать инвойсы, которые соответствуют стандартам ЕС по электронному инвойсированию, разработанные Европейской организацией по стандартизации. С этой целью в директиве также предусмотрено право Европейской комиссии иметь такой разработанный стандарт.

В законодательстве зарубежных государств, которое регламентирует процедуру организации и проведения публичных закупок, существенное внимание уделяется обеспечению прозрачности и открытости информации, предупреждению злоупотреблений со стороны организаторов, заказчиков и участников процедуры закупки. Применения процедуры открытых торгов позволяет в наибольшей степени реализовать на практике приведенные выше принципы и обеспечить соблюдение соответствующих требований всеми участниками процедуры закупки.

Литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года // Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 20.12.2021).

2. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международной коммерческой медиации и международных мировых соглашениях, достигнутых в результате медиации

2018 г. // Официальный сайт ООН [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://uncitral.un.org/ru/texts/mediation/modellaw/commercial_conciliation (дата обращения: 20.12.2021).

3. Брант Е.В., Симонова Н.Ю. Анализ зарубежного опыта управления государственными закупками: Сборник статей и тезисов докладов V Международной научно-практической конференции «От синергии знаний к синергии бизнеса». М.: РАНХиГС, 2018.

4. Кузнецов К.В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки. М., 2005.

5. Постникова, Е.В. Государственные закупки услуг в праве Европейского Союза: общая характеристика и ключевые понятия [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/2011/12/26/1261528641/22-57.pdf> (дата обращения: 28.09.2021).

6. Соглашение о государственных закупках (GPA) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/public-procurement-forum10-eca/tr-procurement-robert-anderson-rus.pdf> (дата обращения: 22.11.2021).

© Бюллетень магистранта 2022 год № 1