

## КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В РФ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

### THE COMPARATIVE ANALYSIS OF CONTRACT SYSTEMS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES

*N. Rakhmatullin*

#### Annotation

The comparative analysis of practice of government procurement in the Russian Federation, the USA And Germany in the directions is carried out in this article: history of formation of contract system, standard legal regulation of purchases, basic principles of their implementation, participants and subjects responsible for placement of purchases and also control system of government procurement. Besides, distinctive features of functioning of contract systems, the directions of development in which the states move are defined. By results of the analysis the ideas of the foreign states which can be used in the Russian practice of government procurement are offered in this article.

**Keywords:** contract system, the government procurement, the regulatory base, the principles, the legislation in the sphere of purchases, the professionalism of customers, library contracts.

*Рахматуллин Нариман Робертович*  
Аспирант,  
Татарский институт содействия  
бизнесу, ТИСБИ, г. Казань, Россия

#### Аннотация

В данной статье проведен сравнительный анализ практики государственных закупок в Российской Федерации, США и Германии по направлениям: история становления контрактной системы, нормативное правовое регулирование закупок, основные принципы их осуществления, участники и субъекты, ответственные за размещение закупок, а также система контроля государственных закупок. Кроме того, определены отличительные особенности функционирования контрактных систем, направления развития, по которым движутся государства. По результатам анализа предложены идеи зарубежных государств, которые можно использовать в российской практике государственных закупок.

#### Ключевые слова:

Контрактная система, государственные закупки, нормативная база, принципы, законодательство в сфере закупок, профессионализм заказчиков, библиотека контрактов.

В начале 1990-х годов произошел переход от административно-командной к рыночной экономике, одним из направлений развития которой стало повышение эффективности государственных и муниципальных расходов. Создаваемая в то время правовая система уже содержала первые правовые акты, регулирующие закупки для государственных и муниципальных нужд.

К законодательству о закупках того времени можно отнести Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 "О поставках продукции и товаров для государственных нужд" [7], Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" [8], Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" [9] и Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" [10].

С 2005 года в Российской Федерации в той или иной форме действует контрактная система государственных и муниципальных закупок. За относительно небольшой

период времени (до 2017 года) правовое регулирование таких закупок помимо постоянных внесенных изменений в действующую нормативную базу, дважды имело кардинальное изменение, выразившееся во введении в действие абсолютно нового федерального закона о государственных и муниципальных закупках.

Причинами указанных изменений явились и необходимость в совершенствовании правового механизма осуществления закупок в динамичном пространстве рыночной конъюнктуры, и исключение "неработающих" статей ввиду абсолютно новой для российской практики сферы регулирования, и борьба с коррупционной составляющей, которая не была исключена предлагаемыми нормами. Причин изменений довольно много, но главное необходимо понимать, что предлагаемый механизм государственных закупок имеет своей целью развитие рынка, снижение коррупции, повышение экономического потенциала государства в целом.

Изменения контрактной системы основаны на практике хозяйствующих субъектов и складываются с учетом опыта судебных разбирательств. Особое значение для создания нового образа контрактной системы (правоприменительного акта), как впрочем и любого норматив-

ного правового акта имеет опыт других государств, которые уже прошли процесс становления внедряемых институтов (в данном случае – контрактной системы).

Именно поэтому изучение опыта зарубежных стран позволит выявить направления совершенствования российского законодательства в сфере закупок, обеспечит гармонизацию с зарубежным законодательством в целях проведения безопасной внешнеэкономической деятельности, предупредит создание излишних или "неработающих" норм.

Для достижения указанных результатов предлагается исследовать опыт России, Соединенных штатов Америки (далее – США) и Федеративной республики Германии (далее – ФРГ) в деле становления контрактной системы.

Как уже было сказано выше контрактная система в Российской Федерации в той или иной форме действует с 2005 года. Тогда как в США контрактная система работает свыше 90 лет [18]. Формирование контрактной системы ФРГ относят на вторую половину XX века [17].

Исходя из анализа опыта правоприменения законодательства о закупках очевидно, что более широкий опыт имеет американская контрактная система.

Законодательство о закупках в России представлено следующими правовыми актами: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94–ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" [6], который в настоящее время утратил силу, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44–ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [2] и Федеральный закон от 18.07.2011 № 223–ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц". Это законодательство основывается на положениях Конституции Российской Федерации [1], Гражданского кодекса Российской Федерации [3], Бюджетного кодекса Российской Федерации [4].

Действующее в США в настоящее время законодательство в сфере закупок имеет более широкий спектр правовых актов: Акт об оптимизации федеральных закупок (1994), Акт о реформировании федеральных закупок (1995), Акт о реформировании системы закупок (2003) [13]. Кроме того, отличительной особенностью правового регулирования американской системы государственных закупок является двухуровневая структура. Так, помимо вышеперечисленных федеральных правовых актов, имеются федеральные закупочные правила, которые состоят из набора нормативных правовых актов, регулирующих процесс государственных закупок.

Обращает на себя внимание также тот факт, что указанные нормативные акты США устанавливают лишь принципы, которые в дальнейшем ложатся в основу местных (штатов) законов о закупках [19].

Действующее в ФРГ в настоящее время законодательство о закупках состоит из норм бюджетного законодательства и нормативно-правовых актов в сфере закупок таких как Положение о размещении заказов (1994), Положение о госзаказе на строительство (1996), Положение о госзаказе на услуги (1997), Положение о госзаказе на услуги лиц свободных профессий (1997) и т.д [17].

Исходя из анализа правовой базы законодательства о закупках выявлено отличие российской практики от практики США и ФРГ: в зарубежных странах оно представлено в нескольких правовых актах, тогда как в России это один федеральный закон.

Далее предлагается сравнить основные принципы, на основе которых строится управление системой государственных закупок.

Так, в Российской Федерации контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок [2].

США при реализации законодательства о госзакупках руководствуется принципами достижения справедливости (обеспечение условий для равноправного участия подрядчиков в конкуренции за государственные заказы), борьбы с коррупцией при государственных закупках и экономии, и эффективности (обеспечении требуемого качества с минимальными затратами) [16].

ФРГ являясь европейским государством, строит своей законодательство с учетом американской модели размещения государственных заказов.

Исходя из анализа принципов, на основе которых строится управление системой государственных закупок, можно сделать вывод, что в России они более детализированы.

Особое внимание необходимо уделить участникам контрактных систем. Так, в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44–ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" [2] круг заказчиков четко определен и представляет собой исключительно государственных или муниципальных субъектов.

Тогда как количество участников подсчитать невозможно ввиду того, что им может стать любое юридическое лицо (с учетом некоторых ограничений) или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Участниками Федеральной контрактной системы США (далее ФКС США) выступают более 160 тыс. коммерческих организаций [17]. Заказчиками являются учреждения и ведомства государственного сектора.

Таким образом, сфера участников системы государственных закупок имеет ограничения. Сравнение целесообразно провести и по субъекту, ответственному за размещение закупок.

Так, по российскому законодательству допускается размещение закупок с помощью контрактного управляющего (в случае, когда совокупный годовой объем закупок Заказчика не превышает 100 млн. рублей и у Заказчика отсутствует контрактная служба) или контрактной службой. Указанный функционал в США исполняют контрактные офицеры [18].

*Таким образом, по данному направлению опыт организации закупок в России схож с американским.*

Обращает на себя внимание и система контроля государственных закупок.

*В Российской Федерации органы контроля представлены:*

- ◆ федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченными на проведение контроля в сфере закупок;

- ◆ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по казовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами;

- ◆ органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенными в соответствии с БК РФ.

В США контроль за государственными закупками обеспечивает Офис государственного заказа США, который входит в состав Административно-бюджетного управления США [16].

*Система контроля госзакупок в ФРГ состоит из двух уровней:*

- 1-й уровень: судебная инстанция – в форме судебного органа;

- 2-й уровень: апелляционная инстанция – в форме независимого учреждения [16].

Регулирование и контроль государственных закупок в ФРГ обеспечивают несколько ведомств: министерство экономики, транспорта, строительства и ЖКХ, Счетная палата (Bundesrechnungshof), антимонопольная служба (Bundeskartellamt), федеральное координационное и консультативное агентство, федеральное административное управление и ряд других.

Деятельность общественной организации экспертов и ученых "форум госзаказа" является механизмом контроля за размещением государственных закупок. В ФРГ установлена система обратной связи, при которой решения и мнения указанного общественного совета доводятся до Правительства ФРГ в целях выработки направленных действий и решения сложившихся проблем.

Исходя из анализа органов, обеспечивающих контроль за размещением государственных заказов можно сделать вывод о том, что структура органов довольно разнообразна в России и ФРГ, которая в свою очередь имеет даже орган общественного контроля.

Отличительной особенностью американской модели госзакупок является наличие библиотеки контрактов (базы данных), которая содержит более ста детально регламентированных видов государственных контрактов, которые разделены на типы [16].

Важным аспектом электронных закупок в Германии является информационная безопасность. Передача данных осуществляется обычно не в открытую, через Интернет, а через виртуальные выделенные каналы (VPN = Virtual Private Network). Информация часто передается закодированной. Соответствующая система управления правами доступа обеспечивает доступность информации лишь для авторизованных сотрудников [16].

Использование усиленной неквалифицированной электронной подписи для подписания электронных документов практикуется и в России. В США UETA и национальный закон об ЭП придают электронным документам тот же вес, что имеют традиционные бумажные обязательства, подписанные от руки.

Таким образом, по данному направлению выявлено очевидное сходство в системе государственных закупок всех исследуемых стран.

Следует обратить внимание и на направления развития, по которым следует практика правоприменения в исследуемых странах.

Так, в России нацелены на решение административно-технических проблем, связанных с работой сайта го-

сударственных закупок. Кроме того, требуется развитие профессиональных навыков у работников контрактных служб и контрактных управляющих в рамках профстандартов "Специалист в сфере закупок" и "Эксперт в сфере закупок". Существует проблема в части централизации закупок на уровне субъектов РФ ввиду отсутствия правовой базы субъектов РФ. Особое направление развития имеет система оценки эффективности госзакупок.

Направления реформы ФКС: создание условий для конкуренции; обеспечение максимальной прозрачности закупок; преодоление коррупции и др. [16]

С учетом проведенного анализа в российской практике государственных закупок можно рассмотреть возможность использования зарубежного опыта в части деятельности общественной организации экспертов и ученых "форум госзаказа", которая является механизмом контроля за размещением государственных закупок, а также по направлению унификации и стандартизации контрактов.

Указанные нововведения уже опробованы, имеют положительный результат и, соответственно, качественно улучшат систему государственных закупок в Российской Федерации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 14.04.2014, № 15, ст. 1691.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ / (ред. от 29.07.2017) / "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, № 14, ст. 1652.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017) / "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ / "Российская газета", № 153-154, 12.08.1998.
5. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 07.06.2017) / "Собрание законодательства РФ", 25.07.2011, N 30 (ч. 1), ст. 4571;
6. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) / "Парламентская газета", № 138, 09.08.2005 (утратил силу).
7. О поставках продукции и товаров для государственных нужд: Закон РФ от 28.05.1992 N 2859-1 / "Российская газета", N 148, 30.06.1992;
8. О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд: Федеральный закон от 02.12.1994 N 53-ФЗ (ред. от 19.07.2011) / "Собрание законодательства РФ", 05.12.1994, N 32, ст. 3303;
9. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон от 13.12.1994 N 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015) / "Российская газета", N 247, 21.12.1994;
10. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 / "Собрание законодательства РФ", 14.04.1997, N 15, ст. 1756;
11. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3 – с. 14–17.
12. Зернова Е.Е. Опыт электронных закупок Германии. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://izron.ru/articles/aktualnye-voprosy-ekonomiki-menedzhmenta-i-finansov-v-sovremennykh-usloviyakh-sbornik-nauchnykh-trud/sektsiya-2-ekonomika-i-upravlenie-narodnym-khozyaystvom-spetsialnost-08-00-05/opyt-elektronnykh-zakupok-germanii/>
13. Королева М.А. Применение зарубежного опыта в отечественной практике размещения государственного заказа: [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://elar.ufrfu.ru/bitstream/10995/34306/1/urrr\\_2015\\_136.pdf](http://elar.ufrfu.ru/bitstream/10995/34306/1/urrr_2015_136.pdf)
14. Кондюкова Е.С., Королева М.А. Особенности проведения государственных закупок на подрядные работы в строительстве // материалы международной науч.-практической конференции "Наука и современность", 2014, ноябрь. – С. 7–8.
15. Как контрактная система работает в США и Германии. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.e-torgi.ru/index.php/stati-2/6590-starejshaya-v-mire-i-krupnejshaya-ves>
16. Смирнов В.И. Становление системы государственных закупок за рубежом и в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. – Казань : НПО "Бизнес Инфо Сервис", 2007. – С. 155–157.
17. Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://topknowledge.ru/upravlenie-ekonomikoj/4166-mezhdu-narodnyj-opyt-organizatsii-gosudarstvennykh-zakupok.html>.
18. Федеральная контрактная система США. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://zakupki-tendery.ru>.
19. Элеоноре Грубер-Кирх (ФРГ) "Политикоэкономические принципы и правовые основы порядка размещения госзаказов" / Журнал "Московские торги". 1999. – № 2. – С. 23–24.