

















# **Сборник кейсов и практик регулирования и аудита государственных закупок**

**2023**

# Оглавление

<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>7</b>
Основные принципы государственных закупок .....	9
Объемы государственных закупок .....	12
Основные тренды в сфере государственных закупок .....	16
<b>МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК</b> .....	<b>18</b>
<b>СТАНДАРТЫ</b> .....	<b>19</b>
Организация Объединенных Наций .....	19
Группа Всемирного банка .....	23
Организация экономического сотрудничества и развития .....	27
<b>НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ</b> .....	<b>31</b>
Всемирная торговая организация .....	32
Европейский союз .....	38
Евразийский экономический союз .....	48
<b>МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ</b> .....	<b>52</b>
Методология оценки систем государственных закупок (MAPS) .....	53
Оценка эффективности закупок в рамках ЕС .....	56
Оценка эффективности государственных закупок ОЭСР .....	62
Подходы ИНТОСАИ к аудиту государственных закупок .....	66
<b>ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ И АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК</b> .....	<b>69</b>
 <b>АВСТРАЛИЯ</b> .....	<b>70</b>
Национальное регулирование .....	70
Кейсы ВОА .....	72
 <b>АВСТРИЯ</b> .....	<b>77</b>
Национальное регулирование .....	77
Кейсы ВОА .....	80
 <b>АРГЕНТИНА</b> .....	<b>83</b>
Национальное регулирование .....	83
Кейсы ВОА .....	86
 <b>БРАЗИЛИЯ</b> .....	<b>88</b>
Национальное регулирование .....	88
Кейсы ВОА .....	91
 <b>ВЕЛИКОБРИТАНИЯ</b> .....	<b>93</b>
Национальное регулирование .....	93
Кейсы ВОА .....	96

	<b>ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ</b> .....	<b>102</b>
	Регулирование .....	102
	Кейсы ВОА .....	107
	<b>КАЗАХСТАН</b> .....	<b>108</b>
	Национальное регулирование .....	108
	Кейсы ВОА .....	110
	<b>КАНАДА</b> .....	<b>112</b>
	Национальное регулирование .....	112
	Кейсы ВОА .....	113
	<b>МЕКСИКА</b> .....	<b>121</b>
	Национальное регулирование .....	121
	Кейсы ВОА .....	124
	<b>ПОРТУГАЛИЯ</b> .....	<b>126</b>
	Национальное регулирование .....	126
	Кейсы ВОА .....	130
	<b>ФРАНЦИЯ</b> .....	<b>135</b>
	Национальное регулирование .....	135
	Кейсы ВОА .....	142
	<b>ШВЕЙЦАРИЯ</b> .....	<b>146</b>
	Национальное регулирование .....	146
	Кейсы ВОА .....	149
	<b>ЮАР</b> .....	<b>153</b>
	Национальное регулирование .....	153
	Кейсы ВОА .....	157
	<b>ЯПОНИЯ</b> .....	<b>158</b>
	Национальное регулирование .....	158
	Кейсы ВОА .....	161

# РЕЗЮМЕ

- **Государственные закупки представляют собой процесс приобретения товаров, работ и услуг правительством, органами государственной и муниципальной власти, государственными компаниями и иными организациями, использующими средства государственного бюджета и подчиняющимися соответствующим нормам и правилам.** В силу своей специфики они охватывают практически все сферы жизни общества. Благодаря этому государственные закупки являются важным инструментом достижения целей национального развития, включая экономические, социальные, экологические и иные аспекты.
- **Достижение целей государственных закупок невозможно без соблюдения ряда основных принципов:**
  - открытое участие и конкуренция поставщиков;
  - равенство и справедливость;
  - добросовестность и прозрачность;
  - экономность, эффективность и результативность закупок;
  - соответствие цели закупок.
- **Общий объем сектора государственных закупок как правило оценивается в размере от 13% до 20% мирового ВВП.** В то же время точная оценка затруднена в силу ряда факторов:
  - большой объем данных, требуемый для учета и анализа сектора;
  - небольшой объем публикуемых данных в ряде стран;
  - закрытость информации по ряду отраслей;
  - отсутствие единообразия в представлении данных.

- **Сектор государственных закупок активно адаптируется к изменениям.** Этому способствуют как технологические, так и социальные, экологические и иные факторы и тренды, которые влияют на потребности общества. В то же время внедрение новых подходов и технологий позволяет не только удовлетворить новые и потенциальные запросы общества, но и обеспечить лучшее соотношение цены и качества товаров, работ и услуг, прозрачность и подотчетность расходования средств налогоплательщиков, а также использовать государственные закупки в качестве инструмента стратегического развития.
- **Регулирование сектора госзакупок осуществляется как на национальном, так и на наднациональном уровне.** Примерами подобной практики являются Типовой закон ЮНСИТРАЛ<sup>1</sup> о публичных закупках, Соглашение о государственных закупках ВТО, Рекомендации Совета ОЭСР по государственным закупкам, Рамочные правила закупок Всемирного банка, а также регулирование госзакупок в рамках интеграционных объединений (Европейский союз, Евразийский экономический союз).
- **Большинство стран мира сталкиваются со схожими проблемами в организации закупочного процесса.** Как правило, они сводятся к избыточному и одновременно неадекватному с точки зрения целей и задач государства регулированию, сложностям точного и неукоснительного следования действующим процедурам, недостатку информации у потенциальных поставщиков, нехватке квалифицированных кадров в сфере государственных закупок, проблемам подготовки профильной документации и отчетности. Решение данных проблем заключается, с одной стороны, в упрощении процесса закупок, что должно сопровождаться не только внедрением новых технологий и решений, но и с изменением самого подхода к госзакупкам, с учетом, в том числе, положительного опыта коммерческого сектора – торговые площадки (т.н. маркетплейсы), применение рамочных соглашений и динамических систем закупок.

---

<sup>1</sup> Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (United Nations Commission on International Trade Law)

- **Высшие органы аудита (ВОА) играют важную роль в оценке эффективности закупок и соответствия закупочных процедур законодательству.** В то же время, не все ВОА проводят специализированные аудиты закупок. В ряде случаев контроль закупок осуществляется либо в рамках проверок исполнения бюджетов различных уровней, либо в рамках аудита отраслей и отдельных проектов. Наиболее часто ВОА проводят аудит государственных и муниципальных закупок в таких сферах, как здравоохранение, образование, инфраструктурное развитие и национальная оборона.
- В тех случаях, где ВОА проводят специализированные проверки закупок, как правило по результатам проверки отмечают **недостаток компетенций персонала, осуществляющего закупки, в особенности в части знания действующего законодательства и особенностей процедур.** При этом, даже наличие большого числа практических пособий, руководств и иных справочных материалов не является гарантией понимания и соблюдения процедур сотрудниками.
- **Кроме того, ВОА обращают особое внимание на этап планирования закупочной деятельности.** Планирование является ключевым в организации закупок, поскольку влияет на возможность провести все последующие этапы закупки в соответствии с законодательством, а также иметь возможность исправить возможные недостатки и ошибки. В то же время, правильное планирование закупок также требует наличия профильных компетенций сотрудников, наряду с четкой и непротиворечивой стратегией проведения аудита и целеполаганием.

# ВВЕДЕНИЕ

**Государственные закупки** (*Public procurement*) представляют собой процесс приобретения государством товаров, работ и услуг с целью достижения своих целей. В качестве заказчика (закупающей организации<sup>2</sup>) может выступать правительство, различные органы государственной, региональной и муниципальной власти, государственные компании, а также другие организации, использующие средства бюджетов различных уровней и подчиняющиеся действующим нормам и правилам в сфере государственных закупок.

В силу своей специфики государственные закупки охватывают практически все сферы жизни общества – от образования, науки и здравоохранения, до развития транспортной системы и иной инфраструктуры, вопросов обороны и правопорядка, развития городской среды и т.д. Учитывая важное значение государственных закупок для достижения экономических результатов и рационального государственного управления, правительства используют закупки в качестве стратегического инструмента для достижения дополнительных политических целей, направленных на преодоление экологических, экономических и социальных вызовов, в соответствии с национальными приоритетами. Таким образом, они являются одним из важнейших инструментов государственной политики, в том числе для реализации национальных целей развития, включая Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.<sup>3</sup>

Сектор государственных закупок связан с более широкой сферой государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnerships, PPP). В то же время, сфера ГЧП охватывает гораздо больше форм взаимодействия

---

<sup>2</sup> В терминологии Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

<sup>3</sup> ЦУР 12 «Ответственное потребление и производство» (показатель 12.7 – Развитие практик устойчивых государственных закупок).

государства и коммерческого сектора, но [как правило](#) охватывает вопросы развития инфраструктурных проектов (транспортная и социальная инфраструктура). Кроме того, одной из основных целей ГЧП является развитие средне- и долгосрочных отношений между государственным и коммерческим сектором, в то время как горизонт планирования в рамках закупок как правило ограничен.



# Основные принципы государственных закупок

Несмотря на различия в национальных подходах к системе государственных закупок (национальных контрактных системах), все они основываются на схожем наборе принципов. Данные принципы впервые систематизированы в [Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров \(работ\) и услуг от 1994 г.](#) и впоследствии подтверждены в [Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных \(государственных\) закупках 2011 г.](#) Кроме того, на основе опыта работы с различными закупочными системами и лучшими практиками реализации международных проектов ряд принципов дополнительно конкретизирован в Рамочных правилах закупок Всемирного банка ([World Bank Procurement Framework](#)).

- **Открытое участие и конкуренция (Open participation and competition).**

Принцип подразумевает, что всем потенциальным квалифицированным поставщикам должно быть разрешено участвовать в процедурах государственных закупок, за исключением особых, регулируемых и оправданных обстоятельств, которые допускают исключения.

- **Равенство и справедливость (Fairness and Equality).** Все заинтересованные/потенциальные участники торгов должны иметь доступ к четкой, объективной и полной информации и критериям, публично распространяемым организацией-заказчиком, и полагаться на них. Участники закупок также имеют право ожидать, что к ним будут относиться справедливо и на равных условиях с другими участниками. На практике принцип равенства и справедливости в государственных закупках также включает в себя:

1. справедливое распределение прав и обязанностей между покупающей стороной и поставщиками, участниками закупок, консультантами и подрядчиками;

2. надежные механизмы рассмотрения жалоб, связанных с закупками, и предоставления средств правовой защиты.

- **Добросовестность и прозрачность (Integrity and Transparency).**

Налогоплательщики и граждане в целом имеют право ожидать, что государственные закупки проводятся добросовестно, исключительно в общественных интересах и с соблюдением принципов прозрачности. Принцип добросовестности означает использование средств, ресурсов, активов и полномочий в соответствии с намеченными целями и таким образом, который является хорошо информированным, отвечает общественным интересам и в широком смысле соответствует принципам надлежащего управления. Также добросовестность подразумевает подготовку, включение в перечень обязательных материалов и активное использование принципов, соответствующих руководств и прочих методических документов по противодействию коррупции.

В свою очередь, принцип прозрачности требует, чтобы закупающая организация и подрядчики обеспечили заинтересованным сторонам возможность надлежащего анализа закупочной деятельности, подкрепленного соответствующей документацией и раскрытием информации. Прозрачность также требует:

1. последовательного и своевременного предоставления соответствующей информации о закупках всем заинтересованным сторонам через доступные и широко распространенные источники по разумной цене или бесплатно;
2. надлежащей отчетности о закупочной деятельности;
3. использования положений о конфиденциальности в договорах только в тех случаях, когда это оправдано.

- **Экономность, эффективность и результативность (Принцип «3Е» – *Economy, Efficiency and Effectiveness*).** Простое определение принципа включает наилучшее соотношение цены и качества товара, работы или услуг (**Value for Money, VfM**). Также принцип подразумевает, что товары, услуги и работы закупаются в нужном качестве, количестве и в срок. Применительно в государственным закупкам отдельные параметры «3Е» могут включать следующие аспекты:

1. **Экономность.** Принцип экономности учитывает такие факторы, как устойчивость, качество, неценовые атрибуты и/или стоимость жизненного цикла, в зависимости от обстоятельств, которые поддерживают соотношение цены и качества. Он также позволяет включить в требования к закупкам экономические, экологические и социальные аспекты.
2. **Эффективность.** Государство в лице профильных органов и других организаций всегда обладает ограниченным набором ресурсов для выполнения своих обязательств. Таким образом, результативность закупок определяется через возможность получить наилучший результат, соответствующий целям и задачам государственной политики с использованием имеющихся ресурсов.
1. **Результативность.** Закупочные процедуры, как правило, чувствительны к срокам, и закупающие организации стремятся избежать задержек. Принцип эффективности требует, чтобы закупочные процессы были пропорциональны стоимости и рискам основной проектной деятельности.

Кроме того, Всемирный банк [обращает](#) внимание на то, что сама по себе цена не обязательно представляет собой оптимальное соотношение цены и качества. Таким образом, принцип соотношения цены и качества помимо оценки затрат и выгод требует оценки соответствующих рисков, а также неценовых характеристик и/или стоимости жизненного цикла, в зависимости от обстоятельств.

- **Соответствие цели (Fit for Purpose).** Принцип соответствия цели применяется как к результатам, так и к закупочным процедурам при определении наиболее подходящего подхода для достижения целей и результатов развития проекта с учетом социально-экономических и других условий, основных рисков, сроков, стоимости и сложности закупок.

# Объемы государственных закупок

По данным Всемирного банка (World Bank), общий объем сектора государственных закупок [составляет](#) от 13% до 20% мирового ВВП или 9,5 трлн долл. США<sup>4</sup>. Столь существенный «разброс» данных связан, в первую очередь, с различной долей государственных закупок и в целом государственного сектора в разных странах. [Примечательным](#) является то, что в более развитых странах доля госзакупок в ВВП выше, чем в развивающихся. Кроме того, подобная неоднородность наблюдается не только между развитыми и развивающимися странами, но и внутри групп развитых и развивающихся стран. В частности, в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в среднем объем сектора государственных закупок [составлял](#) 14,8% ВВП в 2021 г. При этом в Мексике объем государственных закупок составил около 5% ВВП, а в Нидерландах – более 20% ВВП.

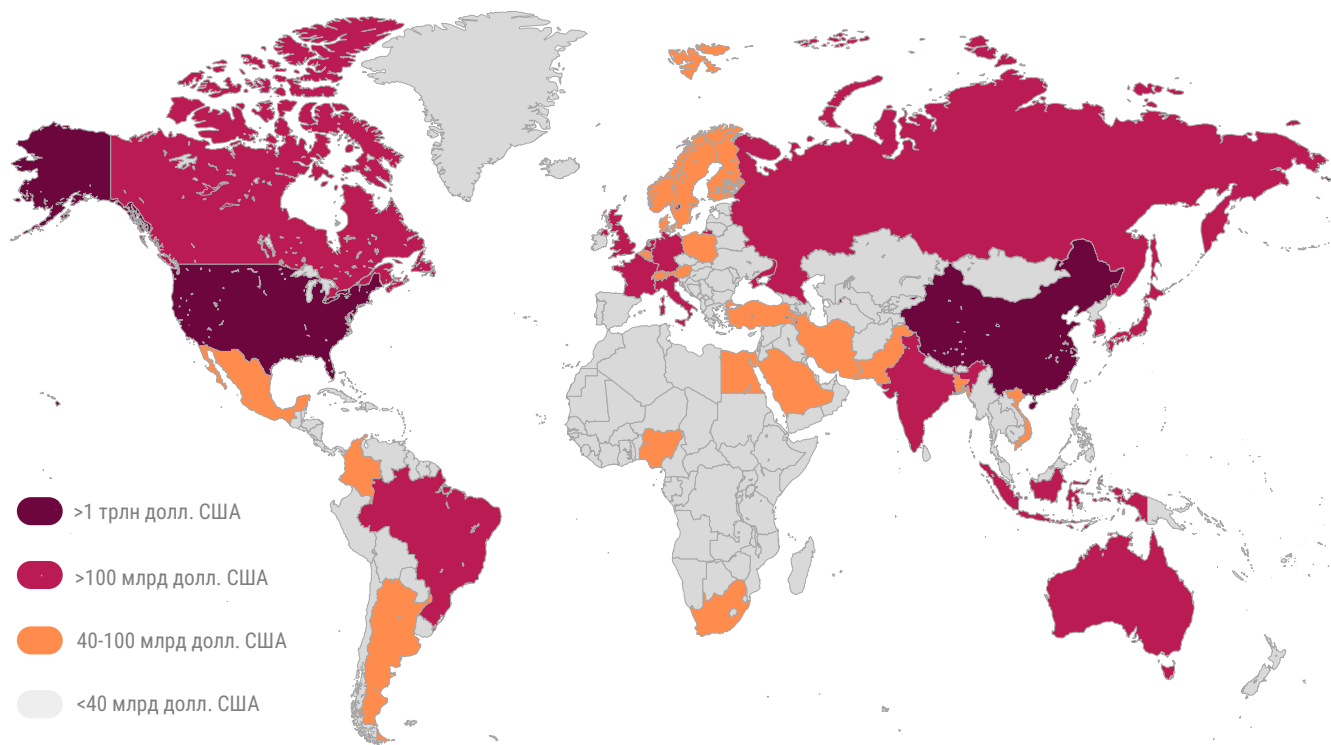
Одним из успешных примеров независимой оценки объемов сектора государственных закупок является [исследование](#) Партнерства в целях открытости контрактов (Open Contracting Partnership). Согласно его оценкам, объем сектора государственных закупок к 2020 г. превышал 13 трлн долл. США. При этом открытые данные из национальных источников охватывали контракты на сумму чуть более 362 млрд долл. США. Из общей суммы в 13 трлн долл. США более 10 трлн долл. США приходилось на 16 стран. Из них крупнейшие расходы приходятся на Китай (4,2 трлн долл. США) и США (1,8 трлн долл.). Также среди стран с наибольшим объемом расходов на государственные закупки<sup>5</sup> – Япония, Германия, Индия, Франция,

---

<sup>4</sup> По данным на 2020 г.

<sup>5</sup> В порядке убывания объема рынка госзакупок.

Великобритания, Индонезия, Канада, Италия, Республика Корея, Австралия, Бразилия, Нидерланды, Россия и Испания. Расходы остальных стран на государственные закупки по состоянию на 2020 г. составили чуть более 2 трлн долл. США.

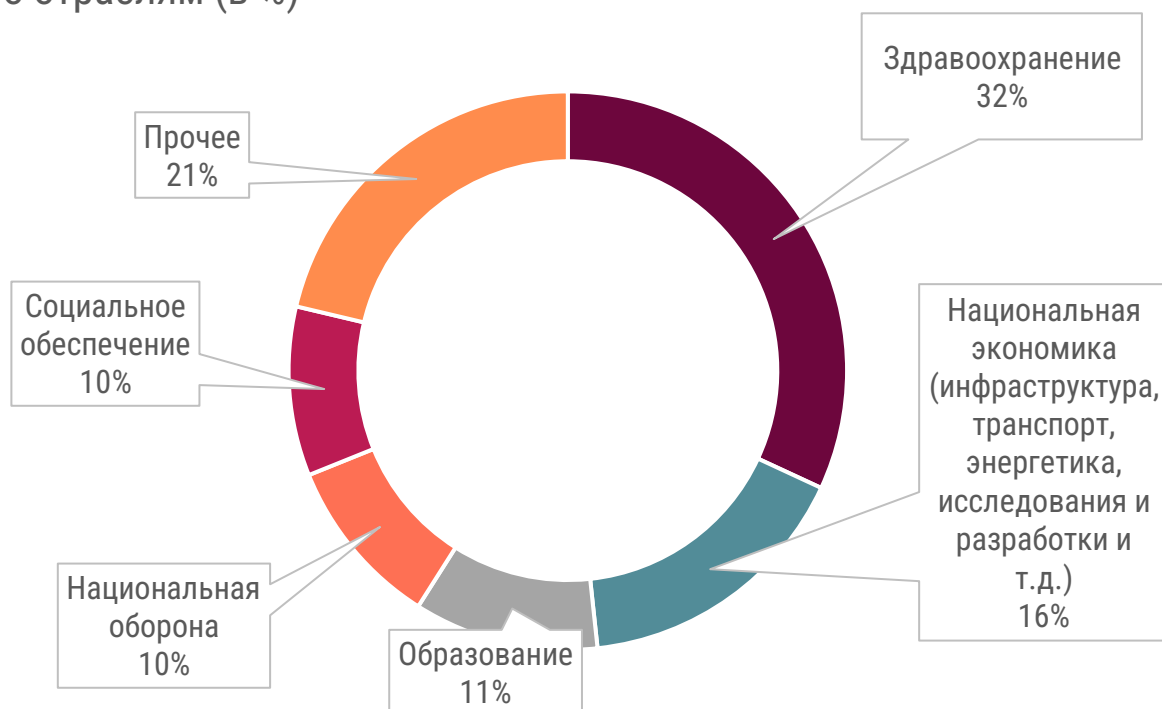


### Объем сектора государственных закупок по странам мира

Источник: доклад Партнерства в целях открытости контрактов ([Open Contracting Partnership](#))

Распределение объема государственных закупок по отраслям также неравномерно. Так, в странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2023 г. основной объем закупок [пришелся](#) на сферу здравоохранения (31,9% от всего объема закупок). Также значительный объем закупок проходит по статьям «национальная экономика» (16,4%, включает расходы на инфраструктуру, транспорт, энергетику, исследования и научные разработки и т.д.), а также «образование» (10,7%) и «национальная оборона» (9,9%). В ряде других стран распределение расходов по сферам может различаться, однако основные категории остаются неизменными.

## Государственные закупки в странах ОЭСР по отраслям (в %)



Точная оценка объемов государственных закупок может быть затруднена в силу нескольких [факторов](#).

- **Большой объем данных для учета и анализа.** С учетом того, что в государственные закупки входят как закупки большого числа государственных, региональных и муниципальных органов власти, так и государственных компаний, а также других уполномоченных юридических лиц, сбор данных по всем контрактам является сложной задачей.
- **Небольшой объем опубликованных данных.** Данная проблема является следствием предыдущего фактора. В частности, [по оценкам](#) Партнерства в целях открытости контрактов (Open Contracting Partnership), сумма средств по открытым контрактам в рамках государственных закупок составляет менее 3% от их общего объема. При этом наибольший объем данных раскрывают Великобритания (чуть более 28% суммы контрактов) и США (до 6,5% суммы всех контрактов);
- **Закрытость информации.** Для ряда сфер, в первую очередь относящихся к вопросам национальной обороны, безопасности и правопорядка, а также здравоохранения (в особенности с момента начала пандемии

COVID-19), в силу их специфики раскрытие информации об объектах, а также стоимости закупок может нарушать государственную тайну.

- **Отсутствие структуры и единообразия в представлении данных.** Публикуемые данные о закупках и контрактах не всегда представлены в единообразном виде. При этом, [по некоторым оценкам](#), формат представления данных может меняться ежегодно, что затрудняет использование открытой статистики для оценки объемов государственных закупок.

# Основные тренды в сфере государственных закупок

Динамика развития государственных закупок зависит от многих факторов, однако в настоящее время наиболее активно выделяются следующие тренды.

- **Рост сектора государственных закупок, как в абсолютных, так и в относительных значениях.** Наиболее показательным здесь является [пример](#) стран-членов ОЭСР, где объем государственных закупок вырос с 11,8% ВВП в 2007 г. до 12,9% в 2021 г. Во многом рост сектора госзакупок обусловлен мерами поддержки отраслей экономики после финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. и пандемии COVID-19.

- **Вторым важным трендом является процесс централизации государственных закупок.** Объединение возможностей нескольких государственных органов и/или организаций [позволяет](#) занимать более выгодную позицию при переговорах о ценах и объемах закупок, тем самым повышая общую эффективность расходования средств. Кроме того, согласно последним [исследованиям](#), даже если организация не участвует в централизованной закупке, стоимость товаров и услуг для нее также становится ниже.

- **В-третьих, наблюдается все более широкое использование такого инструмента регулирования отношений между поставщиками икупающими организациями, как [рамочные соглашения](#).** Данный тип соглашений позволяет сократить время на оценку и подписание необходимой документации, а также упростить участие поставщиков в последующих закупках.

- **Немаловажную роль [играет](#) процесс цифровизации государственных закупок.** Создание и внедрение цифровых платформ позволяет ускорить процесс закупок, предоставляет доступ большему числу потенциальных участников к закупкам, а также снижает издержки и повышает прозрачность процесса закупок. Кроме того, цифровизация позволяет интегрировать



системы управления закупающих организаций и поставщиков, упрощая документооборот и последующую отчетность, в том числе по налогам и сборам, а также аудит закупок.

- **Цифровизация закупок и внедрение цифровых платформ также меняет подход к закупкам.** Отношения государственных органов и поставщиков приобретают все больше общих черт с отношениями участников торговых площадок (т.н. «маркетплейсов»), позволяя с одной стороны упростить процесс выбора и сравнения поставщиков, а с другой сократить время на проведение закупок.

- **С цифровизацией государственных закупок также связан тренд на внедрение технологий искусственного интеллекта (ИИ) и анализа данных.** В частности, по оценкам Сети по изучению государственных расходов (SpendNetwork) внедрение отдельных элементов ИИ позволяет существенно снизить затраты и время на идентификацию потенциальных поставщиков, а также на управление процессом заключения контрактов. В свою очередь, анализ больших данных в сфере государственных закупок позволит заблаговременно выявлять риски и возможные нарушения.

- **Наконец, еще одним важным трендом является внедрение стратегического подхода к государственным закупкам, включая т.н. «зеленые» или устойчивые государственные закупки.** В рамках этого тренда государственные закупки рассматриваются как инструмент стимулирования инноваций и внедрения экологических и ресурсосберегающих технологий, а также достижения Целей устойчивого развития (ЦУР 12 – «Ответственное потребление и производство», показатель 12.7).

# МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Международное регулирование и оценка систем государственных закупок направлены на решение следующих задач:

- **обмен лучшими практиками** и помощь в реформировании и совершенствовании систем закупок в странах мира с учетом передового международного опыта;
- **гармонизация законодательства** и основных требований в сфере государственных закупок с целью облегчения доступа производителей к новым рынкам, а потребителей – к более широкому набору товаров и услуг;
- **продвижение**, а также введение правил в рамках новых подходов к государственным закупкам, включая электронные платформы и «устойчивые закупки».

Международную практику регулирования государственных закупок можно разделить на несколько категорий:

- **стандарты** регулирования государственных закупок;
- **наднациональное регулирование** в сфере государственных закупок;
- **системы** оценки и аудита государственных закупок.

# СТАНДАРТЫ



## Организация Объединенных Наций

Признанным примером стандартов в сфере государственных закупок является подготовленный Комиссией Организации Объединенных Наций (ООН) по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и одобренный в 2011 г. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках ([UNCITRAL Model Law on Public Procurement](#)). В свою очередь он пришел на смену [Типовому закону ЮНСИТРАЛ о закупках товаров \(работ\) и услуг](#) 1994 г. Основное отличие документов заключается в том, что Типовой закон 1994 г. был призван содействовать развивающимся странам в реформировании (создании) закупочных систем на основе лучших международных практик, в то время как Типовой закон 2011 г. может применяться в рамках любых юрисдикций. Кроме того, среди других важных особенностей новой версии Типового закона стоит отметить:

- **регулирование** электронных систем закупок;
- **охват** новых форм закупочной деятельности, в особенности – рамочных соглашений;
- **учет** положений [Конвенции ООН против коррупции](#).

### Текущий статус

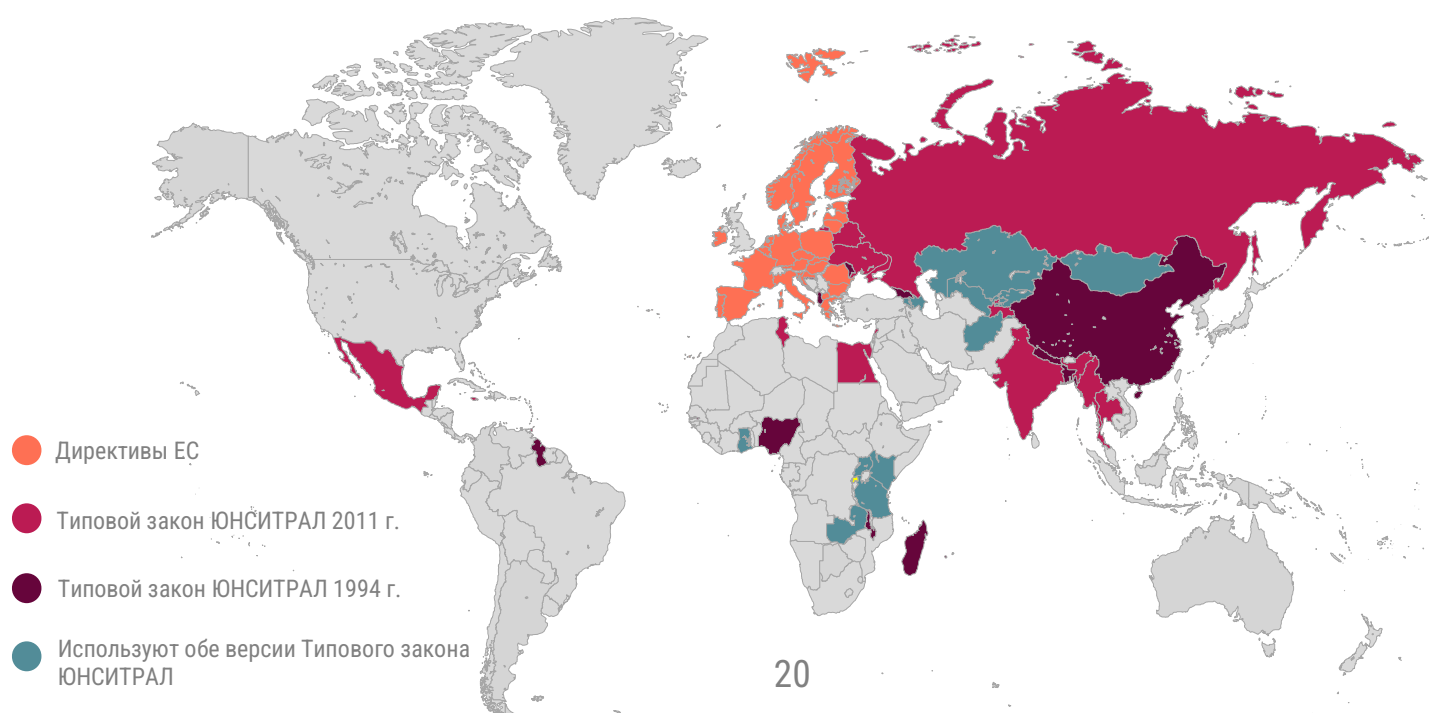
На основе Типового закона ЮНСИТРАЛ 2011 г. было разработано и усовершенствовано законодательство в сфере государственных закупок в [26 государствах](#). Кроме того, до принятия Типового закона ЮНСИТРАЛ 2011 г. [30 стран мира](#) использовали Типовой закон 1994 г. в качестве основы для реформирования системы государственных закупок. Также положения закона применяют ряд международных организаций при подготовке реформы

законодательства о публичных закупках в странах своей деятельности (Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Межамериканский банк развития, Организация экономического сотрудничества и развития).

В перспективе возможно повторное обновление Типового закона с целью учесть ряд трендов в области государственных закупок, а именно включение вопросов устойчивого развития, отражения современных трендов в области централизации, а также цифровизации закупок, включая развития технологий искусственного интеллекта и анализа данных.

### Цели Типового закона ЮНСИТРАЛ:

1. **создание** готового шаблона национального регулирования в сфере государственных закупок на основе сбора и анализа лучших практик в сфере государственных закупок, с целью содействия в реформировании системы государственных закупок, обеспечения эффективности и прозрачности;
2. **помощь** правительствам в осуществлении задач национального развития, включая поддержку малых и средних предприятий (МСП) путем повышения конкуренции в рамках доступа к государственным закупкам;
3. **содействие** гармонизации национального законодательства в сфере закупок с целью содействия международной торговле.



## Особенности Типового закона ЮНСИТРАЛ:

Типовой закон ЮНСИТРАЛ предусматривает процедуры, позволяющие осуществлять:

- **стандартные закупки;**
- **срочные и чрезвычайные закупки;**
- **простые** и не связанные с большими расходами закупки;
- **закупки в рамках крупных и сложных проектов** (в ходе которых правительство может взаимодействовать с широким кругом потенциальных поставщиков и подрядчиков для нахождения самого оптимального решения, отвечающего его потребностям).

Важнейшей особенностью Типового закона ЮНСИТРАЛ является фокус на обеспечение прозрачности в целях поощрения конкуренции и объективности при выборе поставщиков. Закон предусматривает возможность оспаривания потенциальными поставщиками решений и мер, принимаемых заказчиками в ходе осуществления закупок. Хотя осуществляющий закупки государственный субъект может по своему усмотрению принимать решения о том, что покупать и как проводить закупки, это усмотрение оговаривается действием особых положений, согласующихся с другими международными стандартами, особенно теми, которые предусмотрены в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

Несмотря на то, что Типовой закон ЮНСИТРАЛ позиционируется в качестве модели законодательства для стран и организаций, осуществляющих реформы в области систем государственных закупок, в документе заложена возможность адаптации под конкретные условия страны. ЮНСИТРАЛ также [допускает](#) как использование только отдельных положений закона, так и их корректировку по мере интеграции в национальное законодательство, с целью лучшего соответствия положений закона национальным и культурным особенностям страны, а также особенностям отдельных сфер, подпадающих под регулирование в рамках системы госзакупок (в частности – сфера обороны и безопасности).

## **Дополнительные документы:**

Помимо текста Типового закона, ЮНСИТРАЛ также разработаны:

- **Руководство** по принятию Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2012 г.). Цель Руководства – содействовать эффективному применению Типового закона как инструмента модернизации и реформирования систем закупок, особенно в тех случаях, когда описываемые в Типовом законе виды закупочных процедур известны недостаточно хорошо. Руководство представляет собой сборник справочных материалов, разъясняющих как цели Типового закона ЮНСИТРАЛ, так и методы их достижения с использованием положений закона.

- **Рекомендации** по подзаконным актам о закупках, которые должны быть приняты в соответствии со статьей 4 Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2013 г.). Цель Рекомендаций – содействовать в подготовке и принятии государствами полного свода правил и процедур, необходимых для применения Типового закона.

- **Глоссарий** закупочных терминов, используемых в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных закупках. Глоссарий включает перечень основных терминов и понятий, используемых в Типовом законе, их определения, а также прочие термины, используемые в том же или близком значении в других международных документах, регулирующих закупки.

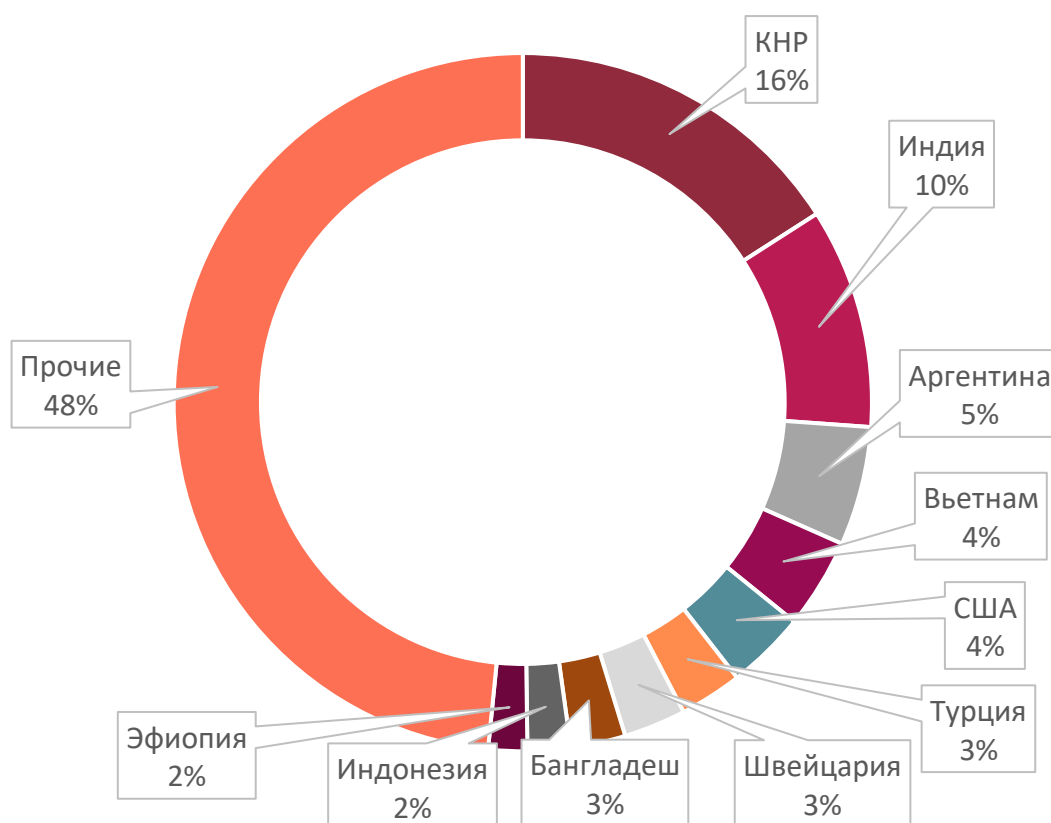
# Группа Всемирного банка



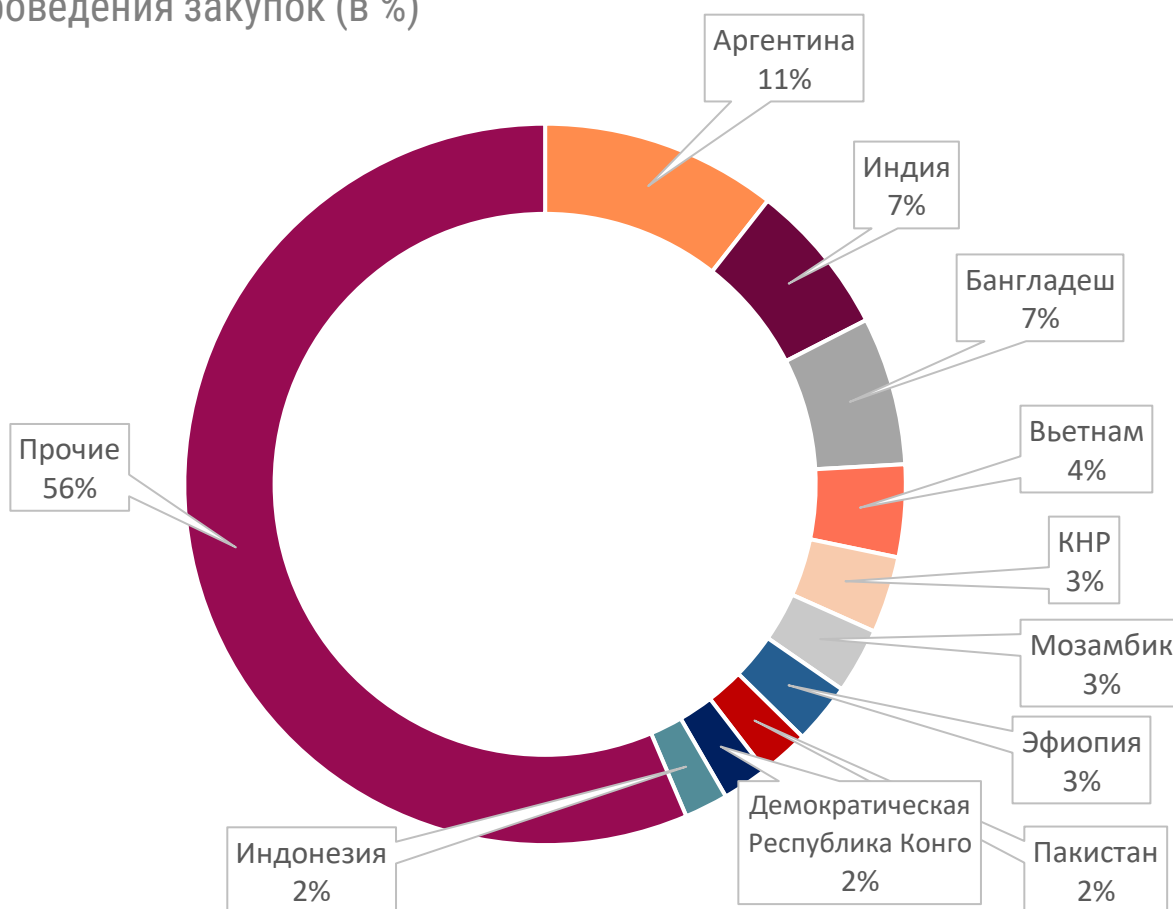
## THE WORLD BANK

Группа Всемирного банка ([World Bank Group](#)) – ведущий международный институт финансирования проектов развития. В Группу Всемирного банка входят 5 организаций, из них две – Международный банк реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) и Международная ассоциация развития (International Development Association, IDA) – работают непосредственно с правительствами. На 2023 г. общий портфель проектов группы Всемирного банка [составлял](#) 239 млрд долл. США, распределенных по почти 1800 проектам в 146 странах мира.

Основные подрядчики в рамках закупок, финансируемых  
Всемирным банком (в %)



Основные реципиенты средств  
Всемирного банка  
для проведения закупок (в %)



В 2016 г. были приняты новые Рамочные правила закупок Всемирного банка ([World Bank Procurement Framework](#)). Система представляет собой свод правил и процедур, обязательных к исполнению при заключении контрактов по закупкам в рамках инвестиционных проектов, финансируемых полностью или частично за счет средств (грантов и/или кредитов) Всемирного банка.

**Цели Рамочных правил закупок Всемирного банка:**

С точки зрения Всемирного банка новые правила закупок [призваны](#) способствовать внедрению стратегического подхода к государственным закупкам путем решения следующих задач:

1. **содействие** государствам в инвестировании средств в решение основных задач развития, включая образование, здравоохранение и инфраструктуру;



2. **модернизация** систем государственных закупок государств, получающих помощь по линии Всемирного банка, а также адаптацию лучших практик в сфере закупок под национальные и другие особенности;
3. возможность **использования** национальных систем закупок для реализации Целей устойчивого развития (ЦУР);
4. **повышение** прозрачности и подотчетности государственных закупок и государственных расходов в целом с использованием новых инструментов (в частности, закупок с помощью цифровых платформ);
5. **повышение** эффективности использования средств Всемирного банка как ведущего международного банка развития.

На практике указанные задачи решаются за счет следующих инструментов:

1. **сокращение** времени рассмотрения заявок на финансирование проектов Всемирным банком путем оптимизации требуемой документации с использованием готовых шаблонов (templates);
2. **использование** расширенного набора инструментов закупок;
3. **помощь** странам в развитии потенциала в сфере государственных закупок;
4. **использование** альтернативных инструментов закупок, включая софинансирование и проектное финансирование;
5. **содействие** контрольным и надзорным органам в мониторинге и аудите государственных закупок;
6. **поддержка** национальных производителей за счет доступа к финансированию Всемирного банка, а также других банков развития.

## Структура Рамочных правил закупок Всемирного банка:

Важнейшей особенностью правил закупок Всемирного банка является наличие значительного объема материалов, призванных помочь странам в оформлении документов, необходимых для получения поддержки в рамках инвестиционных проектов. Рамочные правила закупок Всемирного банка включает в себя следующие документы.

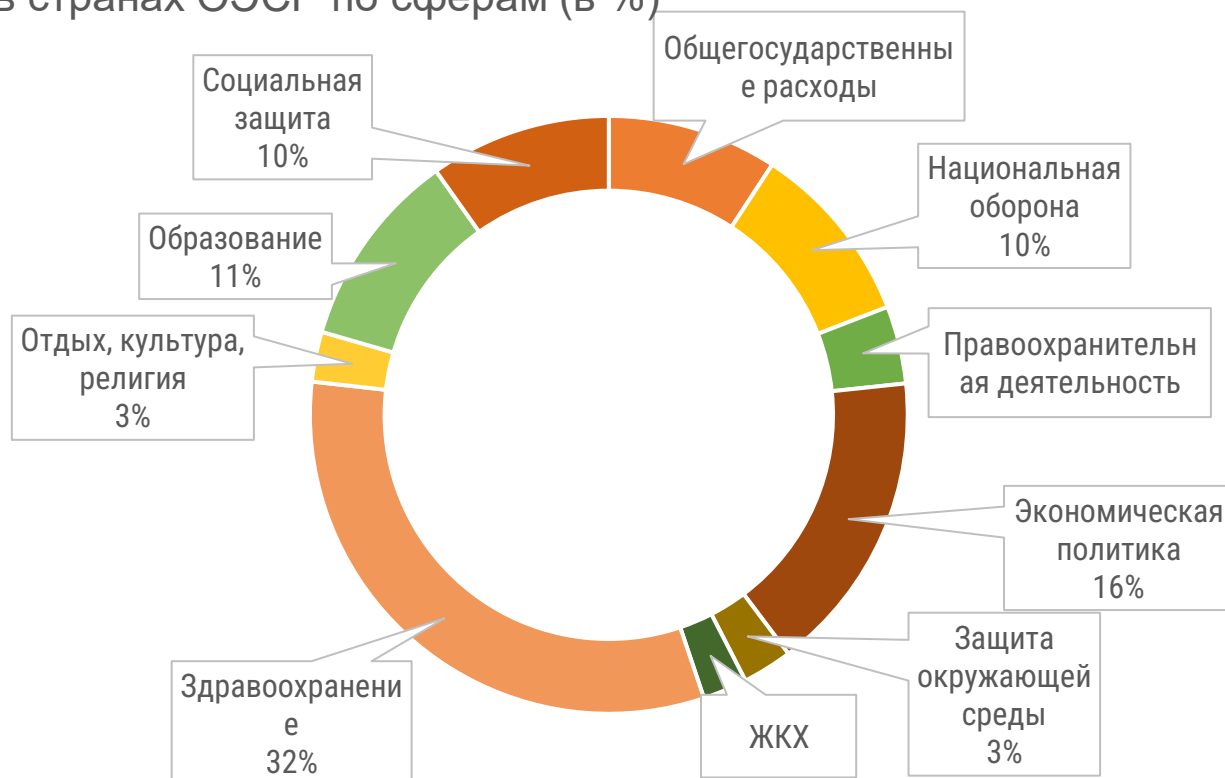
1. **Правила проведения закупок для финансируемых инвестиционных проектов** ([Procurement Regulations for IPF Borrowers](#)). Правила представляют собой документ, охватывающий все этапы государственных закупок в рамках проектов, полностью или частично финансируемых Всемирным банком. Среди основных тем – управление закупочным процессом, составление плана закупок, условия проведения закупок и тендеров, а также одобренные Банком методы отбора победителей тендеров.
2. **Дополнительные материалы** ([User Support Material](#)). Дополнительные материалы включают набор справочников и практических руководств по различным аспектам процесса проведения закупок, а также шаблоны готовых документов, предназначенных для получателей средств банка.
3. **Приложение для мобильных устройств «Проектные закупки»** ([Project Procurement Mobile App](#)). Приложение направлено на содействие операторам закупок с использованием средств Всемирного банка. Приложение позволяет отслеживать данные по действующим и прошлым контрактам в режиме реального времени, а также просматривать поступающие заявки в рамках открытых тендеров.



# Организация экономического сотрудничества и развития

Государственные закупки в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) обеспечивают весомый вклад в экономическое развитие. В частности, по оценкам Секретариата ОЭСР доля госзакупок в ВВП стран-членов организации в 2021 г. [составила](#) 12,9% (на 0,8% выше по сравнению с 2007 г.). Для стран ОЭСР, входящих в Европейский союз (ЕС) объем сектора госзакупок выше и в 2021 г. в среднем составляла 14,8% ВВП (рост по сравнению с 2007 г. составил 1,1%).

Расходы на государственные закупки в странах ОЭСР по сферам (в %)



Основной объем закупок [приходится](#) на такие сферы как здравоохранение – 31,9% (для стран-членов ЕС показатель расходов на здравоохранение может достигать 39% от всего объема средств, выделяемых на закупки), экономическая политика – свыше 16% (включает в т.ч. расходы на строительство инфраструктурных объектов), образование (10,7%), национальная оборона (9,9%), а также социальная защита и обеспечение (9,8%).

С учетом роли сектора госзакупок в экономике стран-членов ОЭСР, в рамках организации разработан [значительный](#) объем методологических, информационных, справочных и иных материалов по вопросам закупок. В основе подхода ОЭСР к регулированию и реформе систем государственных закупок лежит принятые в 2015 г. [Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок](#) (OECD Recommendation of the Council on Public Procurement). Рекомендации представляют собой набор базовых принципов организации закупочной деятельности, как в странах-членах ОЭСР, так и в других странах.

### **Цели Рекомендаций Совета ОЭСР**

Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок призваны помочь странам, применяющим изложенные в документе принципы, с целью:

1. эффективного распределения бюджетных средств с использованием инструмента государственных закупок (государственные закупки как элемент стратегического развития);
2. повышения эффективности государственных расходов (включая возможность экономии при государственных закупках);
3. снижения рисков неэффективных расходов, а также коррупции при осуществлении закупок.

Рекомендации Совета ОЭСР охватывают весь цикл государственных закупок и рассматриваются в качестве руководящих принципов (наряду с Типовым законом ЮНСИТРАЛ, Соглашением о государственных закупках ВТО) для модернизации систем государственных закупок. Также важной особенностью Рекомендаций является разделение целей государственной политики в области закупок на основные и дополнительные. К основным целям

относится предоставление товаров, работ и оказание своевременным, экономичным и эффективным образом услуг, необходимых для осуществления главных задач органов государственной власти. В то же время, к дополнительным целям ОЭСР относят вопросы использования государственных закупок в целях содействия устойчивому развитию, развитию сектора малых и средних предприятий (МСП), а также развитие отдельных отраслей национальной экономики, а также стандарты ответственного ведения бизнеса.

### **Структура Рекомендаций Совета ОЭСР**

Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок [включают](#) перечень основных принципов, на которых должны основываться системы государственных закупок товаров, работ и услуг, а также пояснения к ним. В Рекомендации включены **12 основных принципов**:

1. **прозрачность** государственных закупок (Transparency);
2. **нормы и стандарты этических принципов** поведения при проведении госзакупок (Integrity);
3. **содействие доступу к закупкам** и конкуренции поставщиков (Access);
4. **учет дополнительных целей** политики в области государственных закупок (Balance);
5. **учет мнения всех заинтересованных сторон**, включая ассоциации поставщиков, а также потенциальных конечных потребителей товаров, работ и услуг (Participation);
6. **повышение эффективности** государственных закупок в рамках всего цикла закупочного процесса (Efficiency);
7. **использование цифровых технологий**, включая развитие электронных закупок (E-procurement);
8. **развитие кадрового потенциала** сотрудников, ответственных за государственные закупки (Capacity);
9. **регулярный анализ и мониторинг** эффективности государственных закупок (Evaluation);
10. **внедрение стратегий управления рисками** и учет основных рисков на всех этапах закупок (Risk);

11. **внедрение механизмов надзора и подотчетности** в рамках всего цикла закупок (Accountability);

12. **интеграция цикла государственных закупок в бюджетный процесс** (Integration).

Помимо принципов государственных закупок, перечисленных в Рекомендациях Совета ОЭСР, в рамках организации также разработан набор инструментов и дополнительных материалов, объединенных в «Инструментарий ОЭСР для целей государственных закупок» ([OECD Public Procurement Toolbox](#)). Инструментарий включает следующие материалы:

- **Принципы и инструменты их реализации.** [Представляет](#) собой интерактивный набор принципов государственных закупок ОЭСР, где к каждому принципу подобраны пояснения, справочные и методические материалы по их реализации, а также страновые примеры (кейсы);
- **Страновые примеры.** В разделе [представлены](#) материалы стран-членов ОЭСР, а также других государств, применяющих Рекомендации Совета ОЭСР, или их отдельные элементы. Материалы включают добровольные обзоры и отчеты, примеры лучших практик и т.д.;
- **Инструменты оценки и основные индикаторы.** [Включает](#) материалы по итогам оценок систем государственных закупок, проведенных в соответствии с различными методологиями и ключевыми показателями эффективности.

# НАДНАЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

В ряде случаев государственные закупки регулируются не только национальным законодательством, но и международно-правовыми соглашениями и режимами. Подобная практика характерна как для международных организаций, так и для интеграционных объединений. При этом, в рамках режимов наднационального регулирования возможно наличие разных подходов к участникам, в особенности в части применения отдельных норм и положений.

По числу стран, применяющих наднациональное регулирование государственных закупок наиболее значимыми примерами являются Всемирной торговой организации (ВТО) и Европейского союза (ЕС)<sup>6</sup>. Также, интересным является пример использования наднационального регулирования в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

---

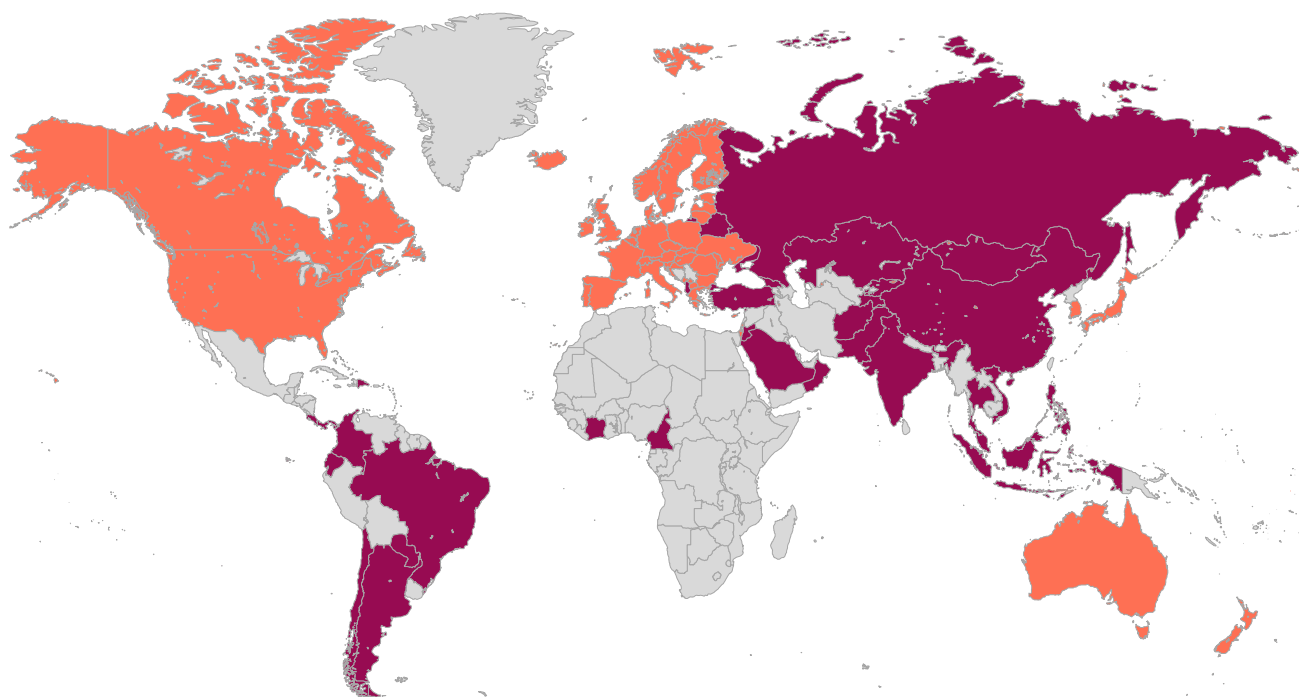
<sup>6</sup> Прим. – подробная информация о регулировании, процессе закупок, а также проверки Европейской счетной палаты представлены в разделе страновых кейсов.



# Всемирная торговая организация

В рамках Всемирной торговой организации (ВТО) основным документом, регулирующим сферу государственных закупок является принятое в марте 2012 г. Соглашение по государственным закупкам ВТО ([WTO Agreement on Government Procurement, GPA](#)). Участие в соглашении не является обязательным, в документах организации оно также называется, как «плюрилатеральное соглашение в рамках ВТО» (plurilateral agreement within the framework of the WTO).

Соглашение по государственным закупкам ВТО (СГЗ ВТО) стало результатом долгой работы в рамках организации (до формирования ВТО – переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле, ГАТТ). Первым документом, направленным на гармонизацию законодательства в сфере государственных закупок стал подписанный



Страны-члены СГЗ ВТО



Наблюдатели СГЗ ВТО



в 1979 г. и вступивший в силу в 1981 г. Кодекс по государственным закупкам Токийского раунда ([Tokyo Round Code on Government Procurement](#))<sup>7</sup>.

С созданием ВТО в 1994 г. на смену Кодексу по государственным закупкам пришло Соглашение по государственным закупкам ВТО 1994 г., вступившее в силу в 1996 г. После внесения изменений обновленное СГЗ ВТО было принято в 2012 г.

### Текущий статус

По состоянию на 2023 г. членами СГЗ [являются](#) 49 стран-членов ВТО. Еще 35 стран-членов ВТО являются наблюдателями, а 10 из них ведут переговоры о подписании Соглашения. По [оценкам](#) ВТО, действие СГЗ охватывает рынок государственных закупок объемом более 1,7 трлн долл. США.

[Статья XXII](#) Соглашения предусматривает необходимость дальнейшей работы участников по совершенствованию положений СГЗ. Основными направлениями дальнейшей работы являются усилия по снижению барьеров доступа к рынку государственных закупок, а также расширение сфер, отраслей, групп товаров, работ и услуг, на которые распространяется его действие.

### Цели СГЗ ВТО

1. **Содействие** дальнейшей либерализации международной торговли товарами и услугами.
2. **Устранение** дискриминационных практик в сфере государственных закупок.
3. **Облегчение** доступа поставщиков из развивающихся стран к рынкам государственных закупок развитых стран.
4. **Обеспечение** конкуренции, прозрачности и подотчетности рынка государственных закупок.

### Особенности СГЗ ВТО

Как [отмечает](#) ВТО, Соглашение по государственным закупкам является одним из наиболее успешных форматов развития международной торговли и обеспечения доступа к рынкам государственных закупок. Важнейшей

---

<sup>7</sup> В 1986 г. в текст Кодекса были внесены изменения, вступившие в силу в 1988 г.

особенностью СГЗ является добровольный характер участия, в том числе по отношению к параметрам доступа на рынок государственных закупок, включая возможность вывода определенных товаров/товарных группы и/или услуг из-под действия Соглашения. Кроме того, среди особенностей СГЗ также отмечают следующее:

- **гарантии** национального режима и недискриминации для поставщиков всех сторон Соглашения в отношении закупок товаров, работ и услуг, как указано в «сферах применения» (coverage schedule) каждой стороны;
- **положения**, касающиеся порядка присоединения к Соглашению и наличия особого и дифференцированного режима для развивающихся и наименее развитых стран;
- подробные **процедурные требования** к процессу закупок, призванные обеспечить, чтобы закупки, предусмотренные Соглашением, осуществлялись прозрачным и конкурентным образом, не дискриминирующим товары, услуги или поставщиков других сторон, избегающим конфликта интересов и предотвращающим коррупционные действия;
- **дополнительные требования** относительно прозрачности информации, связанной с закупками (например, соответствующие законы и положения);
- **положения**, касающиеся изменений и корректировки обязательств сторон по страховому покрытию;
- **требования наличия** и конкретных параметров внутренних процедур рассмотрения претензий поставщиков, которые должны быть установлены всеми сторонами Соглашения;
- **положения**, касающиеся применения Соглашения ВТО об урегулировании споров в этой области;
- широкие **возможности** по дальнейшему развитию Соглашения путем расширения сферы действия и устранения сохраняющихся барьеров посредством переговоров.

## Структура СГЗ ВТО

Соглашение по государственным закупкам ВТО состоит из двух основных частей.

- 1. Текст Соглашения.** Он [устанавливает](#) правила, требующие обеспечения открытых, справедливых и прозрачных условий конкуренции при государственных закупках, определяет ключевые принципы Соглашения, специальный и дифференцированный режим (СДР) для развивающихся стран, возможные исключения из сферы действия соглашения, а также регулирует процедурные аспекты государственных закупок (тендерная документация, технические требования, временные рамки для различных этапов тендера и т. д.). Также СГЗ охватывает вопросы использования электронных платформ для проведения тендеров, вопросы прозрачности госзакупок и механизмы разрешения споров.
- 2. Сферы применения ([Coverage schedule](#)).** Сферы применения являются неотъемлемой частью СГЗ ВТО и содержатся в Приложении I к Соглашению. Сферы применения для каждой из сторон содержит несколько приложений, которые определяют обязательства заинтересованной стороны в отношении четырех аспектов покрытия:
  - заказчики (организации), на которые распространяется Соглашение;
  - товары, работы и услуги, на которые распространяется Соглашение;
  - пороговые значения, при превышении которых закупочная деятельность подпадает под действие Соглашения (выражена и в национальной валюте, и в Специальных правах заимствования Международного валютного фонда – СПЗ МВФ);
  - исключения из покрытия.

Правила СГЗ ВТО 2012 г. распространяются только на закупочную деятельность, осуществляемую субъектом (на которую распространяется действие страховки), приобретающим товары, услуги или строительные работы по контракту, стоимость которых превышает соответствующий пороговый уровень, и которые не исключены в примечаниях к перечням.

Пороговые значения ([Threshold levels](#)) стоимости для товаров, работ и услуг, по отношению к которым применяются правила Соглашения

различаются не только для стран-участников соглашения, но и для различных субъектов государственных закупок. По состоянию на 2023 г. пороговые значения, применяемые большинством участников соглашения [составляли](#) (в СПЗ МВФ):

	Приложение I (органы центрального правительства)		Приложение II (региональные и муниципальные органы исполнительной власти)		Приложение III (прочие субъекты)	
	Товары и услуги	Строи- тельство	Товары и услуги	Строи- тельство	Товары и услуги	Строи- тельство
<b>Пороговые значения стоимости, применяемые большинством участников (в СПЗ МВФ)</b>	<b>130000</b>	<b>5000000</b>	<b>200000</b>	<b>5000000</b>	<b>400000</b>	<b>5000000</b>

В соответствии с СГЗ 2012 г. сферы применения для каждой страны-участника Соглашения включает **семь приложений**:

1. **перечень органов центрального правительства**, осуществляющих закупки в рамках Соглашения;
2. **перечень органов региональных и муниципальных органов исполнительной власти**, осуществляющих закупки в рамках Соглашения;
3. **прочие субъекты**, закупки которых подпадают под действие СГЗ ВТО;
4. **перечень товаров**, на которые распространяется действие СГЗ. В этом же перечне отдельно отражены товары и товарные группы, на которые не распространяется действие СГЗ;
5. **перечень услуг**, на которые распространяется действие СГЗ, а также услуги, которые исключены из действия СГЗ;
6. **перечни услуг и работ в сфере строительства**, подпадающих и не подпадающих под действие СГЗ;
7. **общие примечания** (общие исключения из действия СГЗ).

## Дополнительные материалы

- [Онлайн-портал](#) доступа к рынкам государственных закупок стран-участников СГЗ ВТО (e-GPA WTO);
- [Записи](#) вебинаров ВТО по вопросам развития СГЗ;
- [Обзоры](#) торговой политики стран-участников СГЗ ВТО (с фокусом на вопросы государственных закупок);
- [Обзоры](#) участия стран-членов ВТО в Соглашении по государственным закупкам;
- [Перечень](#) публикаций ВТО по теме государственных закупок, международной торговли и развития;
- [Примеры](#) разрешения торговых споров в рамках ВТО по вопросам государственных закупок.



# Европейский союз

## Принципы государственных закупок в ЕС

В среднем ежегодный объем государственных закупок в Европейском союзе (ЕС) составляет 16% суммарного ВВП стран – членов ЕС (до 2,5 трлн евро). С точки зрения Европейской комиссии (ЕК) государственные закупки – политический инструмент, который необходимо использовать для увеличения количества рабочих мест, повышения инвестиционной привлекательности и, в конечном итоге, для создания инновационной, инклюзивной и энергоэффективной экономики.

В основе подхода ЕС к государственным закупкам лежит политика единого рынка и доступа поставщиков стран-членов Союза как к закупкам внутри всех стран-членов, так и к закупкам для нужд всего объединения. Политика ЕС в области закупок основана на следующих принципах.

- **Прозрачность условий, процедур и результатов закупок** (Transparency). Включает право доступа к официальным документам институтов ЕС, а также законодательные проекты, протоколы заседаний и др.
- **Равенство поставщиков** (Equal treatment), а именно отсутствие прямой или косвенной дискриминации по национальному, этническому, гендерному, религиозному и другим признакам.
- **Открытость и конкуренция** (Open competition).
- **Взаимное признание** (Mutual recognition) – любой товар, законно проданный в одной из стран ЕС, может быть продан и в другой.
- **Четкое и непротиворечивое процессуальное руководство** (Sound procedural management).

## Основные механизмы закупок в ЕС

Государственные закупки в странах – членах ЕС проводятся в соответствии с требованиями национального законодательства. Применение европейского права в сфере государственных закупок обязательно при соблюдении трех условий:

- «Организацией-заказчиком» ([Contracting authority](#)) является центральный орган государственной власти, региональные государственные ведомства, а также другие органы публичной власти;
- **Предметом контракта** является закупка товаров, выполнение работ или оказание услуг;
- **Стоимость контракта** превышает утвержденный ценовой барьер (Threshold). Предельные значения зависят от предмета закупки или заказчика и пересматриваются на регулярной основе.

### Пороговые значения по контрактам

**Директива ЕС о закупках в сфере обороны и безопасности ([Directive 2009/81/ec on procurement in the defence and security sector](#))**

**Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. О концессионных соглашениях ([Directive 2014/23/eu on the award of concession contracts](#))**

**Директива ЕС 26 февраля 2014 г. О государственных закупках ([Directive 2014/24/eu on public procurement](#))**

#### **[Ценовые барьеры:](#)**

- Контракты на выполнение работ – 5 382 тыс. евро.
- Контракты на поставку товара и последующее обслуживание – 431 тыс. евро.

#### **[Ценовые барьеры:](#)**

- концессионные соглашения на все товары и услуги – 5 382 тыс. евро.

**[Ценовые барьеры](#) для заказчиков – центральных органов власти (sub-central contracting authorities):**

- контракты на выполнение работ, субсидированные контракты на выполнение работ – 5 382 тыс. евро;

- контракты на оказание социально-значимых услуг (подробнее в Приложении XIV) – 750 тыс. евро;
- контракты на оказание субсидируемых услуг – 215 тыс. евро;
- прочие контракты на оказание услуг – 140 тыс. евро;
- все контракты на поставку товаров, заключенные заказчиками не из оборонной отрасли – 140 тыс. евро;
- контракты на поставку товаров, заключенные заказчиками из оборонной отрасли (для товаров из Приложения III – 140 тыс. евро, для других товаров – 215 тыс. евро).

Ценовые барьеры для заказчиков – суб-центральных органов власти (sub-central contracting authorities<sup>8</sup>):

- контракты на выполнение работ, субсидированные контракты на выполнение работ – 5 382 тыс. евро;
- контракты на оказание социально-значимых услуг (подробнее в Приложении XIV) – 750 тыс. евро;
- все прочие контракты – 215 тыс. евро.

---

<sup>8</sup>В соответствии с Директивой ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках, центральные органы власти – государственные институты, обозначенные в Приложении I, субцентральные органы власти – все прочие.



**Директива ЕС 26 февраля 2014 г. О государственных закупках в сфере водного хозяйства, энергетики, транспорта и почтовых услуг ([Directive 2014/25/eu on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#)).**

#### Ценовые барьеры:

- контракты на выполнение работ – 5 382 тыс. евро;
- контракты на оказание социально-значимых услуг (подробнее в Приложении XVII) – 1 млн евро;
- все остальные контракты на оказание услуг и поставку товаров – 431 000 евро.

Директивы ЕС определяют методы расчета оценочной стоимости государственного контракта, а также устанавливают требования к размещению информации о госзакупках. Виды уведомлений включают следующее:

- **Предварительное уведомление** (Prior Information Notice). Цель – информирование о намерении гос. органа организовать торги в течение 12 месяцев, тем самым сократив сроки получения заявок после размещения конкурсного предложения. Публикация предварительного уведомления не обязывает закупающий орган осуществить соответствующую государственную закупку.

- **Уведомление о контракте** (Contract Notice). Заказчик обязан опубликовать информацию о предстоящей государственной закупке на веб-портале [TED](#) в утвержденной форме. Необходимо указать данные о характере, объеме, продолжительности и стоимости контракта.

- **Уведомление о заключении контракта** (Contract Award Notice). Не позднее чем через 30 дней после заключения контракта заказчик должен направить соответствующую информацию на веб-портал [Tenders Electronic Daily \(TED\)](#), включая данные о стоимости, сроках действия контракта и победителе тендера.

## Основные процедуры заключения контрактов

В рамках директив ЕС предусмотрено шесть основных процедур заключения контрактов.

1. **Открытая процедура** (Open Procedure) – любой заинтересованный экономический оператор может подать заявку.

2. **Ограниченная процедура** (Restricted Procedure) – тендерную заявку могут подать только приглашенные кандидаты (минимум пять).

3. **Конкурсная процедура с проведением переговоров** (Competitive Procedure with Negotiation) – любой экономический оператор может подать заявку на участие. После предварительной оценки заявок, для ограничения количества возможных кандидатов и уточнения условий контракта, заказчик может провести переговоры с кандидатами (минимум три).

4. **Процедура конкурсного диалога** (Competitive Dialogue Procedure) – процедура проводится в три этапа: предварительный отбор кандидатов; переговоры с потенциальными кандидатами для уточнения предложений со стороны кандидатов и формирования финального описания объекта закупки, этап оценки поданных окончательных ofert.

5. **Инновационное партнерство** (Innovation Partnership) применяется, если на рынке нет необходимого решения. Процедура включает следующие этапы: подача заявок на участие и отбор кандидатов; оценка соответствия предложений (оферт) кандидатов требованиям закупающего органа; переговоры по улучшению первичных оферт, подача финальных предложения и их оценка.

6. **Проведение переговоров без объявления конкурса** (Negotiated Procedure without a Call for Competition) – государственные органы могут заключать контракты посредством переговорной процедуры без предварительной публикации, в случае если ни одного подходящего предложения не поступило.

## Развитие государственных закупок в ЕС

В целях совершенствования закупочного процесса разработана Европейская стратегия развития системы государственных закупок<sup>9</sup> ([Making Public Procurement work in and for Europe](#)). В документе 2017 г. обозначены шесть приоритетных направлений.

1. **Внедрение концепции инновационных, экологичных и социально ориентированных государственных закупок**<sup>10</sup>. Европейская комиссия подготовила методические руководства с рекомендациями по использованию инновационных, экологических и социальных критериев в закупочной деятельности: «Руководство по закупкам инновационной продукции 2021 г.» ([Guidance on Innovation Procurement](#)), «Государственные закупки для экономики замкнутого цикла 2017 г.» ([Public procurement for a circular economy 2017](#)), «Закупки для социального воздействия. Передовая практика ЕС 2020 г.» ([Buying for social impact. Good practice from around the EU](#)), «Сделать государственные закупки социально ответственными. 71 пример передовой практики» ([Making socially responsible public procurement work. 71 good practice cases](#)), «Руководство по учету социальных факторов в государственных закупках 2021 г.» ([Guide to taking account of social considerations in public procurement](#)).

2. **Развитие профессиональных компетенций в области государственных закупок**. В 2017 г. Европейская комиссия представила «Рекомендации по профессионализации системы государственных закупок» ([Building an architecture for the professionalisation of public procurement](#)). Документ сопровождается [сборником](#) передовых практик организации программ профессиональной подготовки в области госзакупок.

3. **Улучшение качества данных о госзакупках**. Повышение надежности и доступности данных о государственных закупках необходимо для оценки их эффективности и дальнейшего совершенствования контрактной системы. Европейская комиссия выступает за создание общедоступных реестров, в которых публикуются данные о заключенных контрактах и поправках к ним.

---

<sup>9</sup> По оценкам Европейской комиссии, повышение эффективности государственных закупок на 1% может сэкономить до 20 млрд евро в год.

<sup>10</sup> Несмотря на продвижение концепции, по-прежнему в 55% случаев в качестве единственного критерия оценки заявок участников закупки используется самая низкая цена.

Информация о государственных закупках публикуется в специализированном «Дополнении к Официальному бюллетеню» ЕС. Портал [Tenders Electronic Daily \(TED\)](#) является онлайн-версией бюллетеня. На портале ежегодно публикуется 735 тыс. объявлений о закупках, включая 258 тыс. тендеров на сумму около 670 млрд евро.

4. **Расширение доступа к госзакупкам.** МСП<sup>11</sup> – основа европейской экономики ([более 60% ВВП ЕС](#)). В 2020 г. в нефинансовом секторе Европейского союза (ЕС) [насчитывалось](#) 23,4 млн МСП с общей численностью занятых 82 млн человек и доходом 3,4 трлн евро. При этом по результатам [исследования](#)<sup>12</sup> Европейской комиссии, только 51,5% предприятий участвовали в госзакупках, 16,8% из которых не имели успеха. В числе основных проблем обозначены:

- низкий уровень доверия к государственным заказчикам как надежным партнерам;
- административные барьеры для участия в конкурсе;
- языковой барьер и отсутствие доверия к МСП из других стран ЕС;
- низкий уровень цифровой грамотности работников МСП/неудобство использования национальных цифровых платформ госзакупок;
- отсутствие четко сформулированных критериев для оценки заявок участников госзакупок.

Для расширения участия МСП в госзакупках Еврокомиссия рекомендует повысить функциональность и удобство использования веб-портала TED, запустить государственные программы по обучению цифровым навыкам для работников МСП, проводить на постоянной основе открытые семинары для разъяснения актуальных правил в области госзакупок, разработать гибкие схемы платежей и сроков реализации контрактов.

---

<sup>11</sup> Согласно [методологии](#) Европейского статистического агентства (ЕВРОСТАТ), МСП подразделяются на микропредприятия (менее 10 сотрудников); малые предприятия (от 10 до 49 сотрудников); средние предприятия (от 50 до 249 сотрудников); крупные предприятия (250 и более сотрудников).

<sup>12</sup> Эксперты Европейской комиссии провели социологическое исследование по вопросам участия ММСП в государственных закупках. В проекте приняли участие представители 371 предприятия из пяти стран: Италии, Нидерландов, Польши, Румынии и Швеции.

Для укрепления правовой защиты МСП в процессе госзакупок в 2017 г. создана Европейская сеть органов по контролю за государственными закупками ([EU network of first instance review bodies](#)). Цель – мониторинг выполнения на национальном уровне требований Директив ЕС о средствах правовой защиты<sup>13</sup>, которые в числе прочего предоставляет право участникам закупок<sup>14</sup> обратиться в уполномоченный орган для проведения оценки соответствия процедуры государственных закупок соответствующим нормам.

**5. Цифровая трансформация госзакупок.** Инновационное развитие контрактной системы происходит в рамках [общеевропейской программы цифровизации](#). Цифровая трансформация госзакупок – не просто автоматизация и оптимизация отдельных процессов, но и повышение экономической эффективности, качества и удобства госзакупок. Внедрение информационных технологий позволяет снизить административную нагрузку, повысить скорость и прозрачность закупочных процессов, улучшить доступ для МСП. Директива ЕС о государственных закупках ([Directive 2014/24/EU on public procurement](#)) и Директива ЕС о порядке выставления электронных счетов-фактур при осуществлении государственных закупок ([Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement](#)) обеспечили необходимые правовые условия для перевода госзакупок в электронный формат. Тендерные предложения и документы о закупках в обязательном порядке публикуются на веб-портале [TED](#), экономические операторы подают заявки на участие в торгах в электронном виде, закупающие госорганы используют [электронное выставление счетов](#). В числе успешно реализованных проектов ЕС в области цифровизации госзакупок – создание единого цифрового пространства данных о государственных закупках ([The Public Procurement Data Space, PPDS](#))<sup>15</sup>, утверждение нового стандарта публикации данных о госзакупках в электронном формате ([eForms](#))<sup>16</sup>, запуск электронной

---

<sup>13</sup> Директива о средствах правовой защиты для государственного сектора ([Directive 89/665/EEC](#)), Директива о средствах правовой защиты для сектора коммунальных услуг ([Directive 92/13/EEC](#)), Директива о повышении эффективности проверки присуждения государственных контрактов ([Directive 2007/66/EC](#)).

<sup>14</sup> Физическое или юридическое лицо, поставляющее товары, выполняющее работы и/или оказывающие услуги на рынке.

<sup>15</sup> Объединяет европейские базы данных, включая TED, и данные, доступные на национальных порталах.

<sup>16</sup> Введен решением Еврокомиссии 2019/1780 ([Commission Implementing Regulation \(EU\) 2019/1780](#)). Для методологической поддержки во внедрении и использовании электронных форм на национальном уровне

системы самостоятельной подачи деклараций участниками конкурса посредством заполнения универсального документа в электронном виде ([European single procurement document](#)).

6. **Расширение сотрудничества в области госзакупок.** Только 11% от всех госзакупок в ЕС [проводится](#) совместно несколькими заказчиками. «Объединение крупных покупателей» ([Big Buyers Working Together](#)) – веб-платформа для обмена опытом и развития сотрудничества между крупными государственными заказчиками. В рамках проекта созданы десять целевых групп, каждая из которых сфокусирована на приобретении определенного продукта или услуги. Секретариат платформы обеспечивает взаимодействие с экономическими операторами и отраслевыми бизнес-ассоциациями, организует презентации производителей и ознакомительные визиты на предприятия.

В 2021 г. Европейская комиссия провела [оценку](#) эффективности выполнения новых европейских правил<sup>17</sup> в области госзакупок на национальном уровне. По результатам анализа отчетов стран – членов ЕС были выявлены следующие проблемы:

- **Неудовлетворительное знание** требований европейского законодательства специалистами в области госзакупок на местах;
- **Дефицит кадровых ресурсов;**
- **Коррупционные проявления**, в т.ч. давление со стороны политического руководства с целью обеспечить конкретный результат закупочной процедуры;
- **Отсутствие механизма** долгосрочного планирования закупочной деятельности;
- **Отсутствие структурных подразделений**, ответственных за госзакупки, в большинстве заказчиков.

---

разработаны «Руководство по внедрению электронных форм» ([EForms. Policy implementation handbook](#)) и «Руководство по управлению eForms» ([EForms. Governance and life-cycle management](#)).

<sup>17</sup> 26 февраля 2014 г. Европейская комиссия приняла три Директивы, устанавливающие новые принципы регулирования госзакупок в ЕС. Подробнее далее.

**Наибольшую сложность в практическом применении вызвали вопросы:**

- **расчета** стоимости закупок;
- **отказа** от заключения договора с победителем закупки;
- **формирования** требований к участникам закупки и критериев оценки заявок.

Европейская комиссия выявила следующие закономерности при осуществлении закупочной деятельности в странах ЕС.

- **использование** ценового фактора в качестве основного критерия для заключения контракта, критерий «соотношение цены и качества» используется в ограниченных случаях.
- **отсутствие** практики проведения предварительных исследований рынка.
- **определение** максимально сжатых сроков подачи заявок на участие, а также сроков исполнения контрактов.
- **использование** максимально большого количества критериев отбора или, напротив, их полное отсутствие.

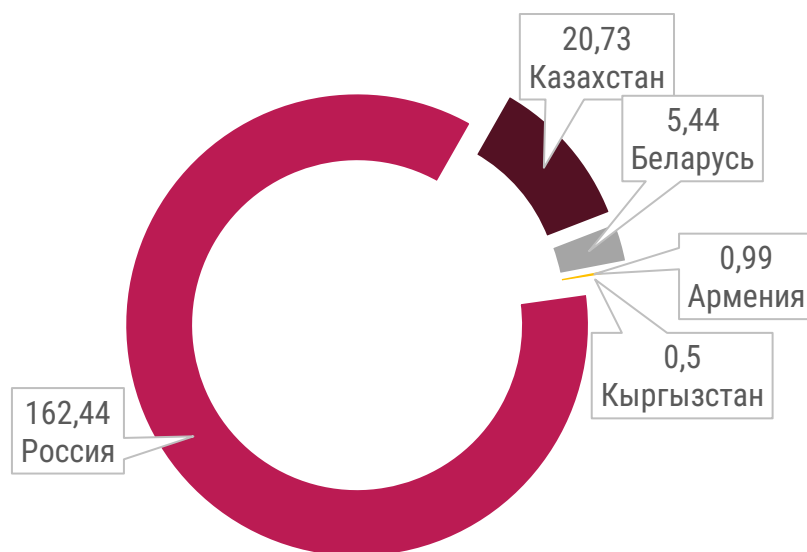


# Евразийский экономический союз

## Принципы государственных закупок в ЕАЭС

В среднем ежегодный объем сектора государственных закупок в рамках ЕАЭС составляет 7,4% ВВП (190,1 млрд долл. США). По сравнению с 2021 г. рост составил 22,4%. В рамках ЕАЭС сектор государственных закупок рассматривается в качестве важной составляющей интеграции и формирования единого рынка товаров, услуг и капитала. В то же время, доля взаимных государственных и муниципальных закупок у поставщиков<sup>18</sup> государств-членов ЕАЭС в общем объеме госзакупок невелика и составляет всего 0,2% (по состоянию на 2022 г.). При этом, стоит отметить существенный рост стоимости заключенных контрактов по взаимным закупкам, а именно – 11,7% по сравнению с 2021 г.

Объем государственных закупок в странах-членах ЕАЭС в 2022 г. (в млрд долл. США)



По данным Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), 2023 г.

<sup>18</sup> Включает также подрядчиков и исполнителей.



В основе подхода ЕАЭС к регулированию государственных закупок в рамках объединения лежит вступивший в силу в 2015 г. «Договор о Евразийском экономическом союзе», а именно раздел XXII «Государственные и муниципальные закупки», а также Приложение №25 к Договору (Протокол о порядке регулирования закупок). Политика ЕАЭС в области закупок учитывает следующие принципы:

- **регулирование** отношений в сфере государственных и муниципальных закупок осуществляется законодательством государств-членов о закупках и международными договорами государств-членов;
- **требование** обеспечения оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в государствах-членах;
- **предоставление** государствам-членам национального режима в сфере закупок. При этом государство-член ЕАЭС вправе в одностороннем порядке, установленном национальным законодательством о закупках, установить в исключительных случаях изъятия из национального режима на срок не более 2 лет;
- **недопустимость** предоставления третьим странам режима в сфере закупок более благоприятного, чем предоставляемый государствам-членам;
- информационная **открытость** и прозрачность закупок;
- беспрепятственный **доступ** потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством-членом;
- **наличие** уполномоченных регулирующих и контролирующих органов власти государства-члена в сфере закупок (допускается выполнение этих функций одним органом);

- **установление** ответственности за нарушение законодательства государств-членов о закупках;
- **развитие** конкуренции, а также противодействие коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок.

### **Основные процедуры заключения контрактов**

В рамках нормативно-правового регулирования ЕАЭС в области закупок, в частности – «Протокола о порядке регулирования закупок ЕАЭС» предусмотрено шесть основных процедур заключения контрактов в сфере закупок:

- **открытый конкурс.** Может предусматривать двухэтапные процедуры и предварительный квалификационный отбор;
- **запрос ценовых предложений** (также – запрос котировок). Для применения способа запроса ценовых предложений (запроса котировок) законодательством государства-члена о закупках определяется предельная начальная (максимальная) цена договора (контракта) о закупке (ориентировочная стоимость закупки), в том числе при закупке товаров, работ и услуг по перечням согласно приложениям №2 и №4 к Протоколу о порядке регулирования закупок. Победителем запроса ценовых предложений (запроса котировок) признается потенциальный поставщик, предложивший наименьшую цену контракта о закупке;
- **запрос предложений**<sup>19</sup>. Закупки путем проведения запроса предложений могут осуществляться в отношении товаров, работ и услуг, предусмотренных приложением №2 к Протоколу о порядке регулирования закупок. Победителем признается потенциальный поставщик, предложивший лучшие условия исполнения контракта о закупке в соответствии с законодательством государства-члена о закупках;
- **открытый электронный аукцион** (аукцион). Проведение процедуры предусматривает снижения начальной (максимальной) цены договора

---

<sup>19</sup> Если это предусмотрено законодательством государства-члена о закупках.

(контракта) о закупке (ориентировочной стоимости закупки) путем аукциона на понижение цены. При этом законодательством государства-члена о закупках может быть предусмотрено, что в случае снижения цены договора (контракта) о закупке до 0,5% начальной (максимальной) цены договора контракта о закупке и ниже, аукцион продолжается путем повышения цены контракта о закупке, которую в таком случае оплачивает заказчику поставщик;

- **биржевые торги**<sup>20</sup>;
- **закупки из одного источника либо у единственного поставщика** (исполнителя, подрядчика). Осуществляется при наличии расчета и обоснования цены договора (контракта) о закупке в рамках перечня из приложения [№3](#) к Протоколу о порядке регулирования закупок.

Важной особенностью процедур заключения контрактов в рамках ЕАЭС является [обязательство](#) по обеспечению таких процедур, как открытый конкурс и аукцион в электронном формате. Всего в рамках ЕАЭС [по итогам](#) 2022 г. 86,5% процедур в сфере закупок было проведено в электронном формате, что соответствует цели по полному переходу на электронный формат в рамках всех процедур госзакупок.

---

<sup>20</sup> Если это предусмотрено законодательством государства-члена о закупках.

# МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Основная цель государственных закупок – обеспечение выполнения основных функций государства в полном объеме, путем приобретения товаров, работ и услуг с учетом соблюдения основополагающих принципов госзакупок. В результате эффективность системы государственных закупок влияет на эффективность государственного управления в целом. В свою очередь, эффективность отдельных элементов системы государственных закупок, включая нормативно-правовое регулирование, внутренние процессы основных покупающих организаций, технические возможности и компетенции персонала, ответственного за закупки, определяет и эффективность системы закупок.

Повышение эффективности государственных закупок невозможно без учета социальных, экономических, политических, экологических, технологических и иных факторов и трендов развития. Для своевременного учета этих факторов требуется регулярная оценка эффективности государственных закупок. Подобные оценки включают как анализ эффективности системы государственных закупок в целом, так и отдельных ее элементов и направлены на совершенствование систем, их отдельных элементов или процессов, с целью достижения лучших результатов для граждан и других потребителей государственных услуг. При этом оценка эффективности может проводиться как самостоятельно странами, так и с привлечением независимых экспертов.

# Методология оценки систем государственных закупок (MAPS)

Методология оценки систем государственных закупок (Methodology for Assessing Procurement Systems, MAPS) [является](#) международно-признанным инструментом комплексной и полной оценки систем государственных закупок. Методология разработана Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Цель методологии – помочь стране, с поддержкой или без участия внешних партнёров, провести оценку национальной закупочной системы, чтобы определить её сильные и слабые стороны.

Методология MAPS открыта для использования всеми желающими и может проводиться всеми странами, как самостоятельно, так и с привлечением внешних партнеров (в т.ч. и международных организаций, в частности Всемирного банка). Для получения сертификата качества оценка должна проводиться в соответствии с комплексом правил и согласно стандарту качества, подтвержденному [Секретариатом MAPS](#).

## MAPS опирается на следующие документы:

- **Рекомендации** Совета по государственным закупкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 2015 г. ([OECD Recommendation on Public Procurement](#));
- **Типовой закон** о государственных закупках (2011 г.) Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ ([UNCITRAL Model Law on Public Procurement](#)));
- **Директивы** Европейского союза (ЕС) о государственных закупках (2014 г.) ([EU Directive on Public Procurement](#));

- **Общие принципы** закупок, используемые многосторонними банками развития, странами и учреждениями-исполнителями.

**В рамках методологии MAPS проводится оценка следующих элементов системы закупок:**

- **Соотношение цена/качество;**
- **Прозрачность;**
- **Справедливость;**
- **Надлежащее управление.**

**Методология MAPS включает:**

- **Руководство** пользователя с инструкциями по проведению оценки MAPS;
- **Инструкции** по проведению странового анализа;
- **Систему индикаторов** в четырех тематических блоках (каждый блок включает основные и вспомогательные качественные и количественные индикаторы, а также критерии оценки);
  - **Глоссарий;**
  - **Набор** дополнительных модулей для углубленного анализа конкретных предметных областей: устойчивость, уровень профессионализма, электронные закупки, государственно-частное партнерство и др.;
  - **Инструменты** поддержки, такие как шаблоны, которые могут помочь в проведении оценки MAPS.

### **Тематические блоки MAPS**

MAPS оценивает системы государственных закупок по 4 основным тематическим блокам. Для каждого из них применяется собственный набор основных и вспомогательных индикаторов. Всего методология включает более 200 индикаторов, по следующим блокам:

**1. Законодательное и нормативное регулирование** (Legislative and Regulatory Framework) – направлен на проверку соответствия действующего национального законодательства международным стандартам;

**2. Институциональные основы и качество управления** (Institutional Framework and Management Capacity) – оценивает насколько эффективно система государственных закупок обеспечивает свои цели и задачи в соответствии с законодательством;

**3. Закупочная деятельность и рыночная практика** (Procurement Operations and Market Practices) – оценивает эффективность системы государственных закупок на уровне ведомств и органов, непосредственно занимающихся закупками;

**4. Целостность и прозрачность закупочной системы** (Integrity and Transparency of the Public Procurement System) – блок посвящен вопросам контроля закупочного процесса, также включает в себя вопросы мер предотвращения коррупции.

### **Процедура оценки с использованием методологии MAPS**

Процесс оценки систем государственных закупок с использованием методологии MAPS обычно [занимает](#) от 4 до 18 месяцев в зависимости от условия конкретной страны (полнота оценки, доступность информации, бюджет, организация процесса и т.д). Процесс оценки включает [ряд шагов](#), которые условно можно разделить на следующие блоки:

- 1. подготовительный этап** (Включает запрос органа государственной власти страны, предполагающей проведение оценки по методологии MAPS в Секретариат MAPS, создание Оргбюро и Технической консультативной группы для координации оценки, подбор внешних экспертов и формирование проектного предложения);
- 2. этап оценки** (на данном этапе проводится оценка как самой системы государственных закупок по методологии MAPS, так и оценка страновых особенностей и контекста, подготовка доклада по итогам оценки, его утверждение Секретариатом MAPS и презентация);
- 3. последующий мониторинг** (каждый доклад содержит перечень комментариев, замечаний и предложений по совершенствованию закупочных систем).

Всего по состоянию на конец 2023 г. процедура оценки была завершена в 24 странах. В 13 странах процедура оценки закупочных систем продолжается, запланировано проведение оценки в 8 странах.



# Оценка эффективности закупок в рамках ЕС

В рамках Европейского союза оценка и сравнение национальных систем государственных закупок проводится Европейской комиссией (European Commission).

С этой целью было разработано [12 показателей](#) эффективности. Показатели зависят от многих факторов, которые специфичны для каждой отдельной страны: например, от структуры экономики или от различных способов проведения торгов. Кроме того, некоторые факторы, влияющие на качество государственных закупок, можно оценить лишь частично, или используя косвенные методы. К таким факторам относятся: уровень коррупции, административная нагрузка или профессионализм сотрудников в сфере закупок. В результате таблица показателей содержит информацию, которая дает лишь частичное представление об эффективности систем государственных закупок в странах ЕС.

## **Общая результативность (Overall performance)**

Общая результативность представляет собой сумму оценок по всем 12 индивидуальным показателям. По умолчанию удовлетворительные результаты эффективности по индивидуальному показателю повышают общий балл страны на один пункт, а неудовлетворительные результаты снижают на один пункт.

Три наиболее важных показателя имеют тройной вес:

- **наличие единственного участника торгов** (single bidder);
- **закупки без проведения торгов** (no calls for bids);
- **доля опубликованных извещений о закупках**, выраженная в стоимости контрактов (publication rate).

Европейская комиссия объясняет это тем, что данные показатели связаны с конкуренцией, прозрачностью и доступом к рынкам – основными принципами осуществления эффективных государственных закупок. Показатели № 7–12 получают 1/3 веса, поскольку они измеряют одни и те же факторы с различных точек зрения: участие малых предприятий (показатели № 7–9) и качество данных (показатели № 10–12).

### **Показатели оценки:**

**1. Закупка у единственного участника торгов (Single bidder).** Показатель позволяет определить долю заключенных контрактов в тех случаях, когда в торгах участвовал единственный участник. По мнению Европейской комиссии, большее количество участников торгов означает больше возможностей для реализации принципа эффективности использования ресурсов (value for money). Данный показатель отражает такие аспекты системы государственных закупок, как конкуренция и степень административного регулирования.

**2. Закупки без торгов (No calls for bids).** Показатель определяет долю закупок, которые были согласованы с компанией – подрядчиком (поставщиком) без проведения торгов. Европейская комиссия полагает, что государственные закупки осуществляются более эффективно в случае, если торги объявляются до начала переговоров о закупках. Такая схема делает процесс отбора участников торгов более прозрачным и усиливает конкуренцию. Как следствие, это способствует повышению эффективности использования ресурсов (value for money). Данный показатель отражает такие аспекты системы государственных закупок, как прозрачность и конкуренция.

**3. Стоимостная доля опубликованных извещений о закупках (Publication rate).** Показатель отражает стоимость закупок, извещения о которых были опубликованы на портале TED (Tenders Electronic Daily), выраженную в процентах от ВВП. Чем выше показатель, тем больше компаний могут участвовать в торгах, обеспечивая более высокую отдачу от вложенных средств. Высокий показатель также означает большую транспарентность процесса закупки, поскольку общественность обладает более широким

доступом к информации. Показатель отражает стоимость национальных государственных закупок, а также доступность и открытость рынков государственных закупок.

**4. Совместные закупки (Cooperative procurement).** Показатель определяет долю закупок, в которых участвует более одного государственного заказчика. Хотя не все виды закупок подходят для совместного осуществления, чрезмерно низкий показатель указывает на нереализованные возможности заказчиков: совместные закупки зачастую приводят к достижению лучшей цены, а также способствуют обмену опытом между заказчиками.

**5. Критерии выбора победителя (Award criteria).** Показатель оценивает долю контрактов, выигранных поставщиком исключительно благодаря предложенной им самой низкой цене. Хотя выбор критериев зависит от того, что именно приобретается, чрезмерная зависимость от цены может свидетельствовать о том, что заказчиком не применялись более совершенные критерии оценки предложений. Показатель позволяет оценить метод выбора поставщиков для заключения государственных контрактов. В частности, принимается ли решение только на основе цены либо учитываются и другие показатели, такие как качество товара или услуги.

**6. Скорость принятия решения (Decision speed).** Показатель отражает среднее время принятия решения по закупке – период между крайним сроком получения конкурсных предложений по контракту и датой заключения контракта. Слишком длительные процедуры неэффективны, поскольку они являются дорогостоящими и создают неопределенность как для заказчиков, так и для поставщиков. Показатель отражает скорость принятия решений государственными заказчиками.

**7. Контракты, заключенные с малыми и средними предприятиями (SME contractors).** Показатель отражает количество контрактов, заключенных с малыми и средними предприятиями (МСП). Для европейских стран высокое значение данного показателя должно считаться нормой, поскольку большинство компаний в ЕС относятся к категории МСП. Низкое значение данного показателя может свидетельствовать о наличии препятствий для

участия МСП в процедурах государственных закупок (например, административные барьеры или низкий конкурентный потенциал МСП страны).

**8. Заявки со стороны МСП (SME bids).** Показатель рассчитывает долю заявок со стороны МСП. Как и в предыдущем пункте, низкое значение данного показателя может свидетельствовать о наличии препятствий для участия МСП в процедурах государственных закупок.

**9. Разделение контрактов на лоты (Procedures divided into lots).** Показатель рассчитывает долю контрактов, которые были разделены на лоты. Разделение контрактов на лоты повышает возможности для участия МСП в процедуре государственных закупок. Низкое значение данного показателя свидетельствует о том, что государство не полностью реализует в своей закупочной деятельности потенциал национальных МСП.

**10. Предоставление неполной (нечеткой) информации в извещениях о проведении торгов (Missing calls for bids).** Показатель отражает долю контрактов, заключенных по итогам тендеров, названия и условия которых были неполными (нечеткими). По мнению Европейской комиссии, низкий показатель в данном случае характеризует большую степень открытости процедуры выбора поставщика. Высокое значение показателя свидетельствует о том, что государственные заказчики не предоставляют достаточной информации в рамках своей закупочной деятельности, нарушая тем самым законодательство ЕС.

**11. Неуказание регистрационного номера поставщика в закупочной документации (Missing seller registration numbers).** Показатель отражает долю закупочных процедур, в рамках которых поставщик не указывал свой регистрационный номер в реестре участников государственных закупок. Низкое значение данного показателя является более предпочтительным, так как указание регистрационных номеров участников государственных закупок позволяют обеспечить должную прозрачность данной деятельности. Высокий балл свидетельствует о том, что заказчики не обладают достаточной информацией о поставщике, выбранном в соответствии с процедурой закупок.

**12. Неуказание регистрационного номера заказчика в закупочной документации (Missing buyer registration numbers).** Показатель отражает долю закупочных процедур, в рамках которых заказчик не указывал свой регистрационный номер в реестре участников государственных закупок. Аналогично предыдущему показателю Европейская комиссия полагает, что низкое значение свидетельствует о более эффективной организации процесса государственных закупок.

Европейская комиссия оценивает вышеуказанные 12 показателей исходя из:

- **качественной оценки**, базирующейся на соответствующих лучших практиках (qualitative policy judgment on what constitutes good practice);
- **последних** (на дату проведения анализа) **имеющихся данных** по отдельным странам – членам ЕС (recent data for individual countries).

По каждому показателю страна – член ЕС может получить следующие оценки:

- «удовлетворительно»;
- «неудовлетворительно».

	Название показателя	Удовле- творительно	Неудовле- творительно
1	Единственный участник торгов (Single bidder)	≤ 10 %	> 20 %
2	Закупки без торгов (No calls for bids)	≤ 5 %	≥ 10 %
3	Стоимостная доля опубликованных извещений о закупках (Publication rate)	> 5 %	< 2.5 %
4	Совместные закупки (Cooperative procurement)	≥ 10 %	< 10 %
5	Критерии выбора победителя (Award criteria)	≤ 80 %	> 80 %
6	Скорость принятия решения (Decision speed)	≤ 120 дней	> 120 дней
7	Контракты, заключенные с малыми и средними предприятиями (SME contractors)	> 60 %	< 45 %
8	Заявки со стороны МСП (SME bids)	> 80 %	< 60 %

<b>9</b>	Разделение контрактов на лоты (Procedures divided into lots)	> 40 %	< 25 %
<b>10</b>	Предоставление неполной (нечеткой) информации о контрактах (Missing calls for bids)	≤ 3 %	> 3 %
<b>11</b>	Неуказание регистрационного номера поставщика в закупочной документации (Missing seller registration numbers)	≤ 3 %	> 3 %
<b>12</b>	Неуказание регистрационного номера заказчика в закупочной рекомендации (Missing buyer registration numbers)	≤ 3 %	> 3 %

# Оценка эффективности государственных закупок ОЭСР

В ОЭСР накоплен значительный опыт и объем методических материалов по оценке эффективности государственных закупок. Оценка эффективности государственных закупок ОЭСР осуществляется на основе Рекомендаций Совета ОЭСР по вопросам государственных закупок. С целью разработки унифицированного подхода к оценке эффективности закупочных систем в рамках ОЭСР, а также измерения уровня имплементации Рекомендаций Совета ОЭСР, в 2023 г. были [представлены](#) Рамочные принципы оценки эффективности, соответствия и стратегических целей государственных закупок (Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals).

## Виды показателей

Рамочные принципы оценки ОЭСР включают 259 показателей. Из них 83 относятся к т.н. «основным показателям» (core indicators), а 176 к «перспективным» (aspirational indicators). Говоря о системе оценки эффективности закупок в рамках ОЭСР стоит отметить связь отдельных показателей с конкретными этапами цикла государственных закупок, а также различными участниками процесса закупок (национальные правительства,купающими организациями, основнымикупающими подразделениями).

Все показатели разбиты на 3 основные категории:

1. **Показатели соответствия** (Compliance indicators, Compliance KPI). Данная категория показателей направлена на оценку того, соответствуют ли процессы и результаты закупок национальному или любому другому применимому законодательству, включая законы о добросовестности и

конкуренции. Показатели соответствия могут быть разделены на различные подкатегории в течение всего цикла закупок, такие как:

- требования к публикации/прозрачности,
- предварительный контроль/результаты аудита,
- санкции к недобросовестным поставщикам,
- вопросы добросовестности и подотчетности,
- апелляции/судебные разбирательства;
- вопросы задержек платежей.

## 2. Показатели эффективности (Efficiency indicators, Efficiency KPI).

Направлены на оценку того, позволяют ли процессы закупок достичь наилучших результатов и эффективности закупок, а также наилучшего соотношения цены и качества. С точки зрения ОЭСР эффективность обычно определяется как соотношение между результатами и затратами, в то время как эффективность – это соотношение конкретных результатов к конкретным затратам и зависит от качества предоставления товаров, работ и услуг. В частности, показатели эффективности могут оценивать:

- экономию средств (в денежном выражении, а также времени),
- степень интеграции рыночных процедур в процесс госзакупок,
- продолжительность закупочных процессов (включая этап оценки предложения) и т. д.

Также категория показателей эффективности включает различные подкатегории, например, планирование закупочной деятельности, внедрение различных инструментов повышения эффективности, таких как рамочные соглашения или системы динамических закупок (СДЗ), изменение контрактов, вопросы развития профессиональных компетенций и систем оплаты товаров, работ и услуг.

## 3. Стратегические показатели (Strategic indicators, Strategic KPI)

оценивают то, как процессы и результаты государственных закупок способствуют достижению стратегических национальных целей, установленных правительствами, таких как:

- смягчение последствий изменения климата,
- содействие инновационному развитию,



- создание рабочих мест,
- социальные аспекты устойчивости (права человека, включая трудовые права, учет гендерных проблем или включение уязвимых групп населения),
- развитие МСП и т.д.

В результате, эта группа показателей может включать долю устойчивых товаров, работ и услуг, долю закупок, предоставляемых МСП (по количеству и объему), или долю закупок инновационных товаров, работ и услуг. Кроме того, в некоторые системы оценки могут включаться показатели, оценивающие последствия стратегического подхода к закупкам, например, сокращение выбросов парниковых газов или энергопотребления. Различные подкатегории стратегических показателей могут отражать различные политические цели. Наконец, ОЭСР особо подчеркивает, что некоторые стратегические национальные цели могут оказывать влияние за рамками национальных границ. Таким образом, система оценки государственных закупок должны учитывать влияние не только внутри страны, но и за ее пределами. В частности, если речь идет о сокращении выбросов парниковых газов, то применение данных показателей для оценки товаров, работ и услуг следует осуществлять по всей цепочке создания стоимости.

Каждый показатель описывается с использованием следующих параметров:

1. подкатегория показателей (один из 3 видов – показатели соответствия, эффективности или стратегически показатели, а также тематические блоки);
2. пользователь (национальные регуляторы в сфере закупок, закупающие организации, основные закупающие подразделения);
3. наименование показателя;
4. перечень субпоказателей (если есть);
5. этап закупочного процесса (где применение показателя для оценки имеет наиболее выраженный эффект);
6. метрики (детализированное описание и числовое выражение показателя);

7. вид показателя (основные или перспективные);
8. уровень источников данных (национальный, данные по итогам торгов, данные из отдельных контрактов);
9. формула расчета показателя (включает также требования к данным);
10. единицы измерения;
11. доступность данных (позволяет определить нехватку данных для расчета показателя);
12. источник данных (примерный перечень основных источников);
13. доступность данных в цифровом формате;
14. связь с показателями системы оценки MAPS.

# Подходы ИНТОСАИ к аудиту государственных закупок

Одним из показателей эффективности системы государственных закупок также являются результаты аудита выполнения отдельных контрактов. Ключевую роль в этом процессе играют высшие органы аудита (ВОА), а также региональные и муниципальные контрольно-счетные органы. В то же время, разные ВОА имеют разные мандаты и полномочия, а также разные подходы к проведению аудита. Многие ВОА не проводят специализированных аудитов государственных закупок, рассматривая данные вопросы в контексте более широких контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Несмотря на различия в практиках аудита, большинство ВОА придерживаются принципов и подходов Международной организации высших органов аудита ([ИНТОСАИ](#)), отраженных в принятой в 2016 г. Системе профессиональных документов ИНТОСАИ ([INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, IFPP](#)). Система отражает иерархию и взаимодействие основных документов организации и включает:

1. Принципы ИНТОСАИ (INTOSAI-P);
2. Стандарты ИНТОСАИ (ISSAI);
3. Руководства ИНТОСАИ (INTOSAI Guidance, GUID).

В рамках Системы профессиональных документов ИНТОСАИ основным документом, призванным содействовать инспекторам в аудите государственных закупок является разработанное Рабочей группой ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок<sup>21</sup> ([INTOSAI Working Group on Public Procurement Audit, WGPPA](#)) и принятое в ходе XXIV Конгресса ИНТОСАИ в Рио-де-Жанейро Руководство ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок ([INTOSAI Guidance for Audits of Public Procurement, GUID 5280](#)).

---

<sup>21</sup> Счетная палата Российской Федерации (СП РФ) является председателем Рабочей группы ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок.

## Цели Руководства ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок

Основная цель всех руководств ИНТОСАИ заключается в содействии аудиторам (инспекторам) в применении соответствующих стандартов ИНТОСАИ при проведении аудита предметных отраслей. [Руководство ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок](#) охватывает два вида аудита – аудит эффективности и аудит соответствия. Таким образом цель Руководства заключается в содействии аудиторам в применении стандартов [ISSAI300](#) (аудит эффективности) и [ISSAI400](#) (аудит соответствия) при проведении аудита государственных закупок на всех стадиях процесса закупок.

## Особенности Руководства ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок

Как и большинство профессиональных документов ИНТОСАИ, Руководство по аудиту государственных закупок имеет ряд отличительных характеристик, полезных для аудиторов:

- возможность применения всеми ВОА в любой юрисдикции и правовых условиях (при подготовке руководства использован опыт различных по своей организационной структуре, мандату и условиям деятельности ВОА, а также опыт и подходы международных организаций);
- охват всего цикла проведения проверки (руководство можно применять на разных этапах аудита – от планирования и проведения до подготовки заключения и отслеживания результата исполнения рекомендаций);
- возможность применения руководства при проведении комбинированных проверок (руководство включает вопросы аудита эффективности и аудита соответствия);
- особое внимание уделено вопросам подготовки аудиторского заключения и формированию рекомендаций по итогам аудита (с упором на повышение эффективности закупочного процесса);
- интегрированный подход к государственным закупкам (государственные закупки рассматриваются как в качестве инструмента достижения стратегических целей развития, так и с точки зрения процессного подхода);
- учет влияния новых технологий, а также возможность проведения аудита государственных закупок в условиях чрезвычайных ситуаций;

- большой объем дополнительных материалов (включает примеры вопросов аудиторской проверки на разных этапах закупок, перечни рисков и т.д.).

# ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ И АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В разделе представлен обзор национальной практики регулирования и аудита государственных закупок. Примеры подобраны на основе доступности и открытости материалов о проведенных проверках в сфере государственных закупок. Одним из источников выборки стали материалы из [Репозитория знаний в области государственного аудита](#), формируемого Счетной палатой Российской Федерации (СП РФ). Подбор кейсов был произведен на основе принципа географической представленности.

## **Структура кейсов включает в себя следующее:**

- 1. Национальное регулирование** в сфере государственных закупок:
  - правовое регулирование государственных закупок;
  - органы государственной власти, ответственные за проведение закупок и/или регулирование закупочной деятельности;
  - наличие цифровой платформы/платформ для проведения госзакупок;
  - краткое описание процесса госзакупок;
  - основные особенности системы государственных закупок.
- 2. Кейсы проверок** высших органов аудита (ВОА).



# АВСТРАЛИЯ

## Национальное регулирование

**Правовое регулирование государственных закупок**

**Международные соглашения:**

Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#))

**Национальное право:**

Правила закупки Содружества ([Commonwealth Procurement Rules](#))

Закон об эффективности государственного управления и подотчетности 2013 г. ([Public Governance, Performance and Accountability Act of 2013](#)).

**Орган, ответственный за закупки**

Министерство финансов Австралии ([Department of Finance](#)). Отвечает за вопросы национальной политики в области государственных закупок.

**Наличие цифровой платформы закупок**

[AusTender](#) – основная цифровая платформа для размещения заявок и проведения тендеров. Все контракты на сумму выше 10 000 долларов США должны размещаться на платформе.

**Описание процесса государственных закупок**

**1. Планирование закупок на основе выявленной потребности**

**2. Определение объема закупок**

**3. Определение метода закупок**

- Открытый тендер
- Ограниченный тендер

**4. Подготовка к выходу на рынок:**

Если применимо, следует убедиться, что в процесс закупок включено:

- [рассмотрение соответствующих правил и/или рамок;](#)
- [применение и проверка стандартов;](#)

- [рассмотрение более широких экономических выгод от закупок для австралийской экономики](#).
- требование к участникам тендера раскрывать страну налогового резидентства своей конечной материнской компании при подаче заявок на закупки на сумму более **200 000 долларов США (включая НДС)** (см. [сайт Министерства финансов](#))

#### **5. Выход на рынок**

#### **6. Оценка заявок и завершение тендера**

Информация о контрактах на сумму 10 000 долларов США (включая НДС) и выше должна быть размещена на платформе AusTender в обязательном порядке.

#### **7. Управление контрактом**

- Приоритет цифровой платформы при размещении любых заявок и предложений (для любых сумм контрактов);
- Удобная система навигации по законодательству и подзаконным актам на сайте Министерства финансов;
- Обязательный учет стоимости всего жизненного цикла при расчете цены контракта.

### **Особенности системы государственных закупок**





## Планирование и управление закупками в рамках COVID-19 для увеличения Национального запаса медикаментов

1

Национальное управление по аудиту Австралии (ANAO) провело аудит эффективности планирования и управления закупками в связи с COVID-19 для увеличения Национального запаса медикаментов (NMS) в рамках первого этапа многолетней стратегии ANAO, направленной на эффективное, действенное, экономичное и этическое осуществление ответных мер Правительства Австралии на пандемию COVID-19.

### Цели аудита

Определить, были ли требования о закупках Национального запаса медикаментов в связи с COVID-19 выполнены с использованием эффективных механизмов планирования и управления.

### Критерии аудита

- Было ли эффективным планирование закупок для Национального запаса медикаментов до пандемии?
- В рамках ответных мер Правительства Австралии на COVID-19, были ли эффективными планирование и управление закупками Национального запаса медикаментов?
- Соблюдены ли требования Национального запаса медикаментов по закупкам средств индивидуальной защиты и медицинского оборудования в связи с COVID-19?

### Основные результаты

1. Требования Национального запаса медикаментов к закупке средств индивидуальной защиты и медицинского оборудования в связи с COVID-19 были выполнены или перевыполнены. Процесс планирования закупок здравоохранения для NMS может быть улучшен.

2. Планирование закупок для NMS до пандемии было частично эффективным и частично было основано на оценке рисков. Соглашение со штатами и территориями об ответственности за накопление запасов не было задокументировано, и информация о запасах не распространялась должным образом. Отсутствовали протоколы экстренных закупок.

3. Механизмы планирования и управления закупками NMS Департаментом здравоохранения и Департаментом промышленности, науки, энергетики и ресурсов Австралии в ответ на пандемию COVID-19 были эффективными. Оба органа действовали в рамках разработанных планов, соблюдали требования национального законодательства и внедрили эффективные механизмы управления с учетом имевшихся рисков.

4. Отсутствие четких требований к закупке средств индивидуальной защиты, зонд-тампонов для сбора биоматериала и тестов на COVID-19. Закупаемые количества для NMS были согласованы приблизительно с общими оценками потребностей национальной системы здравоохранения по всем товарам, для которых было проведено моделирование спроса, что позволяет предположить, что потребности в закупках были выполнены или перевыполнены.

---

## **Рекомендации**

Целенаправленные механизмы управления и планирования госзакупок могут снизить риски ненадлежащего использования государственных ресурсов, возникающие в чрезвычайных ситуациях.

1. Планирование закупок для NMS в обычном режиме должно основываться на анализе стратегических рисков и угроз.

2. В системе здравоохранения следует создать механизм для регулярного обмена информацией между юрисдикциями о запасах медикаментов, оборудования и пр., который будет функционировать как в обычном режиме, так и в чрезвычайных ситуациях.

3. Министерство здравоохранения должно внедрить в работу стратегический план закупок, управления и распределения для NMS, который будет включать протоколы экстренных закупок.

---



## Закупки Национального столичного управления (National Capital Authority)

2

Закупки являются основным направлением деятельности Официального органа национальной столицы (NSA). Национальное аудиторское управление Австралии (ANAO) провело данный аудит с целью подтверждения эффективности закупочной деятельности NSA для Парламента Австралии.

### Цели аудита

Цель аудита состояла в том, чтобы изучить, соответствует ли закупочная деятельность NSA требованиям Правил закупок Содружества (CPR), а также насколько закупочная деятельность NSA обеспечивает оптимальное соотношение цены и качества.

### Критерии аудита

- Применяются ли открытые и конкурентные процессы закупок?
- Соответствовал ли процесс принятия решений принципам подотчетности и прозрачности?

### Основные результаты

1. Недостаточное использование NSA открытых и конкурентных процессов закупок, несоблюдение Правил закупок Содружества (CPR) и низкая прозрачность и ведение учета означают их невозможность обеспечить оптимальное соотношение цены и качества в своей закупочной деятельности.
2. NSA недостаточно использует открытые и конкурентные процессы закупок. В тех случаях, когда проводились открытые торги, обычно документация по запросу ограничивала масштабы эффективной конкуренции. В тех случаях, когда к поставщикам обращались напрямую, пул потенциальных участников тендера часто ограничивался теми, кто ранее привлекался к участию в торгах или описывался NSA как уже ранее известный ему или его консультантам. Что касается проведенных процессов оценки, лишь чуть более половины контрактов было присуждено кандидату, документация которого свидетельствовала о том, что он предлагает наилучшее соотношение цены и качества. Проведение закупок также не соответствовало последовательным этическим стандартам.
3. Принятие решений о закупках не соответствовало в полной мере принципам подотчетности и прозрачности. По большинству рассмотренных контрактов

было получено одобрение соответствующего делегата. Пробелы в отчетах о планировании и проведении закупок были обычным явлением. Отчетность NCA о контрактах и поправках к AusTender в значительной степени не соответствовала требованиям Правил закупок Содружества (CPR).

---

## **Рекомендации**

Как правило, чем более конкурентоспособен процесс закупок, тем лучше организация может продемонстрировать, что она добилась оптимального соотношения цены и качества. Конкуренция побуждает потенциальных поставщиков подавать более эффективные, действенные и экономичные предложения. Это также гарантирует, что закупающая организация может сравнивать цену и качество товаров, работы и услуг у разных поставщиков. Открытость в закупках предполагает предоставление поставщикам справедливого и равноправного доступа к получению контрактов при сохранении прозрачности и целостности процесса.

1. Департаменту финансов необходимо разработать и опубликовать руководство с четким определением понятия «строительных услуг» для возможности рассмотрения соответствующим организациям вопроса о том, какой порог закупок использовать для целей Правил закупок Содружества (CPR).
2. Национальному столичному управлению (NCA) следует:
  - увеличить степень использования открытых конкурентных процессов закупок;
  - повысить точность отчетов AusTender о том, каким образом были разрешены контракты.
3. Национальному столичному управлению (NCA) следует улучшить контроль за ведением записей о проведенных тендерах с обоснованием использования подходов к закупкам и описанием критериев, на основе которых достигнуто соотношение цены и качества.
4. Комитет по аудиту Национального столичного управления (NCA) обязан контролировать и обеспечивать гарантии того, что NCA применяет открытый, справедливый и недискриминационный подход при проведении закупок.
5. Национальному столичному управлению (NCA) рекомендуется усилить контроль за закупками, с целью гарантировать, что документация по заявкам на закупки включает полное описание критериев оценки, которые будут применяться.

- 
6. В случае назначения «советника по вопросам равного доступа», Национальное столичное управление (NCA) активно привлекает советника к работе и руководит его деятельностью, с целью обеспечить предоставление услуг в соответствии с договором и обеспечить равный доступ поставщиков в процессе закупок.
  7. Национальному столичному управлению (NCA) необходимо внедрить систему мониторинга и обеспечения соблюдения Правил закупок Содружества (CPR), включая отчетность AusTender.
  8. Национальному столичному управлению (NCA) следует уделить больше внимания своевременной и точной отчетности о своей закупочной деятельности, а также составлению и хранению соответствующих записей об этой деятельности.
-

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Право Европейского союза (ЕС)

- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о концессионных соглашениях ([Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках ([Directive 2014/24/EU on public procurement](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках в сфере водного хозяйства, энергетики, транспорта и почтовых услуг ([Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#));
- Директива ЕС от 16 апреля 2014 г. о порядке выставления электронных счетов-фактур при осуществлении государственных закупок ([Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement](#));
- Директива ЕС от 13 июля 2009 г. о закупках в сфере обороны и безопасности ([Directive 2009/81/EC on procurement in the defence and security sector](#));
- Регламент Европейской комиссии (ЕК) 2016/7 от 5 января 2016 г. ([Regulation EU 2016/7 of 5 January 2016](#)), устанавливающий форму Единого европейского закупочного документа ([Single european procurement document, ESPD](#))<sup>22</sup>.

#### Международные соглашения:

<sup>22</sup> Декларации для участия в процессе государственных закупок.

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#))

### Национальное право

- Федеральный закон о закупках от 2018 г. ([Bundesvergabegesetz 2018](#))

### Орган, ответственный за закупки

- Министерство финансов Австрии ([Bundesministerium für Finanzen, BFF](#)). Отвечает за общие вопросы формирования политики в сфере государственных закупок.
- Федеральное агентство по закупкам ([Bundesbeschaffung GmbH, BBG](#)). Является не государственным органом, а компанией, 100% акций которой находятся в собственности Австрии в лице Министерства финансов.

### Наличие цифровой платформы закупок

- Основной портал [BBG](#). Регистрация для поставщиков икупающих организаций позволяет в онлайн-режиме отслеживать действующие тендеры и обращаться за поддержкой. Также возможна интеграция сайтов BBG икупающих организаций.
- [Приложение E-shop](#) позволяет государственным органам и предприятиям осуществлять закупку любых товаров, работ и услуг.
- [Онлайн-сервис бронирования e-Travel](#) позволяет осуществлять бронирование гостиниц, заказ билетов на транспорт и аренду автомобилей в рамках государственных закупок.
- [Сервис управления счетами E-Invoicing](#) дает возможность организациям, осуществляющим массовые закупки, или являющимся поставщиками по большому количеству контрактов интегрировать свои ERP-системы с сервисом и централизованно управлять процессом формирования и получения оплаты по счетам в рамках госконтрактов.

### Описание процесса закупок

Этапы процесса закупок [включают](#) следующее:

- определение типа процедуры (открытый конкурс, закупка у единственного поставщика,

**Основные  
особенности  
государственных  
закупок**

динамические закупки, закупки в рамках рамочного соглашения и т.д.);

- публикация тендера, проведение конкурса и выбора поставщика;
- подписание соглашения с победителем торгов (если закупка производится вне рамочного соглашения);
- управление контрактом.
- Координацией закупочной деятельности занимается компания, а не государственный орган.
- Высокая степень цифровизации (возможность использования мобильных приложений и цифровой подписи).
- Возможность быстрой интеграции электронной системы закупок с системами поставщиков для управления контрактами.





## Отчет Счетного суда о закупках вакцины против Covid-19

1

Счетный суд Австрии провел аудит государственных закупок вакцины от COVID-19. В рамках мероприятия было проверено участие Австрии в закупках вакцины на общеевропейском и национальном уровнях. ВОА выявил нарушения в порядке проведения закупок, а также серьезное перевыполнение планов. К этому, по мнению аудиторов, привела неверная оценка министерством здравоохранения потребностей населения в вакцине.

### Цели аудита

- Оценка руководства и координации закупок вакцин, а также сроков и объемов поставок.
- Анализ финансовых условий и последствий отказа от использования закупленных вакцин против COVID-19.
- Оценка эффективности использования вакцин от COVID-19.
- Анализ договорных документов и роли Австрии в переговорах по закупкам вакцины на уровне Европейского Союза (ЕС).

### Основные результаты

В рамках аудита были выявлены слабые и сильные стороны процедуры закупок вакцины против COVID-19.

#### К сильным сторонам относятся:

1. эффективность совместных общеевропейских закупок вакцин против COVID-19;
2. достаточное количество вакцин по состоянию на июнь 2021 г.;
3. диверсифицированная производственная и технологическая база поставщиков вакцин.

#### К слабым сторонам относятся:

1. отсутствие подробных расчетов на момент начала закупок вакцины (июнь 2020 г.);

2. недостаточный резерв для обеспечения финансирования проекта вплоть до весны 2021 г.;
3. многочисленные расчеты потребностей без документально подтвержденной и основанной на данных экспертизы.

### **Рекомендации**

1. Обязанности по осуществлению закупок и логистики вакцин против COVID-19 должны быть четко регламентированы.
2. В будущих проектах следует своевременно готовить план по принятию необходимых для осуществления закупок политических решений. В частности, требуется утверждать общую обоснованную структуру расходов, где будут конкретизированы все необходимые продукты и услуги.
3. Проекты по закупке вакцин должны основываться на документально подтвержденных и финансово обусловленных расчетах.
4. Члены Национальной комиссии по иммунизации должны регулярно запрашивать и публиковать заявления о возможных конфликтах интересов, связанных с вакцинацией.
5. Следует избегать утилизации вакцин против COVID-19 и принять меры по приоритетному использованию вакцин с истекающим сроком годности.



Счетный суд Австрии провел аудит влияния планирования закупок на оперативную готовность Федеральной армии Австрии в период с марта по июль 2021 г. в Федеральном министерстве обороны. Аудиторы сосредоточились на проверке планирования закупок в ключевых технологических и инфраструктурных областях.

### Цели аудита

- Представление стратегических целей закупок и их реализации.
- Оценка влияния процессов стратегических госзакупок на оперативную готовность вооруженных сил Австрии.
- Оценка инвестиционных решений в условиях ограниченного финансирования.
- Анализ влияния инвестиций австрийского правительства в военную инфраструктуру на оперативную готовность отдельных подразделений ВС Австрии.

### Основные результаты

Счетный суд не смог сделать вывод о влиянии закупок на оперативную готовность Федеральной армии Австрии, поскольку министерство обороны не предусмотрело процедуры мониторинга и систематического обзора выполнения запланированных закупок, а также не смогло подготовить соответствующие оценки для ВОА в разумные сроки.

### Рекомендации

1. Рассмотреть необходимость оценки Национальной стратегии безопасности в части, касающейся национальной обороны.
2. Определить долгосрочные бюджетные потребности, чтобы иметь возможность выделить достаточные ресурсы для выполнения задач в краткосрочной перспективе.
3. Разработать меры по обеспечению качества Федерального военного плана.
4. Наладить процесс планирования и мониторинга, чтобы осуществляемые закупки соответствовали согласованным планам.



# АРГЕНТИНА

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

В рамках федеративной системы госуправления, провинции Аргентины и автономный город Буэнос-Айрес могут устанавливать собственные правила госзакупок (как правило, они аналогичны национальным).

#### Основные законодательные акты национального уровня:

- Контрактный режим Национальной администрации ([Постановление № 1023/2001](#));
- Положение о контрактном режиме Национальной администрации ([Постановление № 1030/2016](#));
- Руководство по процедурам заключения контрактов в Национальной администрации ([Распоряжение Национального контрактного управления № 62/2016](#));
- Общие положения об основах и условиях заключения контрактов ([Распоряжение Национального контрактного управления № 63/2016](#));
- Руководство по регистрации и обновлению баз данных поставщиков ([Распоряжение Национального контрактного управления № 64/2016](#));
- Руководство по ведению электронной системы контрактов Национальной администрации COMPR.AR ([Распоряжение Национального контрактного управления № 65/2016](#));
- Справочник по электронной системе контрактов Национальной администрации CONTRAT.AR ([Указ № 1336/2016](#));
- Закон о защите рыночной конкуренции ([Закон № 25 156](#))

Правительство Аргентины также продвигает принципы импортозамещения и поддержки отечественных

производителей ([Закон № 25 551](#)). Документ распространяется на все процедуры заключения государственных контрактов и обязывает конкретные органы власти и организации при определенных условиях отдавать предпочтение приобретению национальных товаров и услуг, а также соблюдать обязательства по обнародованию информации в ходе процедур заключения контрактов. Устанавливает приоритет аргентинских поставщиков при осуществлении закупок органами государственной власти, а также возможные санкции за несоблюдение режима.

**Орган, ответственный за закупки**

Национальное контрактное управление ([Oficina Nacional de Contrataciones, ONC](#)).

**Наличие цифровой платформы закупок**

- Платформа [Compr.Ar](#) предназначена для организации и проведения тендеров, выбора поставщиков, подачи заявок на участие в тендерах по закупкам товаров и услуг.
- Платформа [Contrat.Ar](#) предназначена для закупки работ (строительство и др.).

**Описание процесса государственных закупок**

**Этапы закупочного процесса:**

1. Объявление тендера и выбор процедуры отбора;
2. Утверждение основ и условий проведения торгов;
3. Признание/непризнание конкурса недействительным или несостоявшимся;
4. Предварительный отбор участников многоэтапного тендера;
5. Применение/неприменение штрафов и санкций к участникам торгов или контрагентам;
6. Утверждение процедуры отбора и присуждения контракта;
7. Принятие решения о выборе кандидата или отмене процедуры;
8. Принятие или отмена административных актов по процедуре заключения контракта;
9. Исполнение или неисполнение контракта;

10. Завершение / приостановление, прекращение, аннулирование, погашение или объявление о неисполнении договора

Режим госзакупок устанавливает общие ограничения на заключение контрактов с органами государственного управления для физических и юридических лиц, которые:

- имеют какие-либо взыскания по договорным отношениям с органами государственного управления;
- являются должностными лицами или агентами органов государственного управления;
- были осуждены за мошенничество;
- находятся под судебным следствием за коррупцию или преступления против Национальной администрации, национальной собственности или общественного доверия;
- нарушили свои налоговые обязательства;
- нарушили условия предоставления государственных средств или субсидий;
- включены в Государственный реестр трудовых правонарушений ([REPSAL](#)).

**Особенности системы государственных закупок**

- Наличие значительного объема справочных материалов по вопросам подготовки и проведения закупок;
- Удобная цифровая система организации тендеров и выбора поставщиков.



## Аудит Национального управления по закупкам при Секретариате по государственным инновациям Канцелярии главы Кабинета министров

1

VOA Аргентины проанализировал управление электронной системой реализации госзакупок COMPR.AR (далее – Системы) с точки зрения обеспечения информационной безопасности и качества данных.

Система была запущена в работу в 2016 году, среди ее основных задач – поощрение прозрачных и эффективных практик реализации госзакупок в соответствии с приоритетами национальной политики, связанными с ЦУР 12.7.

Данная задача направлена на содействие трем аспектам устойчивого развития: экономическому, социальному и экологическому.

### Цели аудита

- Проверка развития практики устойчивых госзакупок в соответствии с национальной политикой и приоритетами.
- Оценка информационных систем и Системы электронных закупок Национальной администрации (COMPR.AR) с точки зрения информационной безопасности и качества предоставляемой информации.

### Критерии аудита

- Экологическая устойчивость при проведении закупок.
- Соблюдение этических норм при проведении закупок.
- Социально-экономическая устойчивость при проведении закупок.
- Разработка и внедрение электронных систем закупок.

### Виды проводимых аудиторских проверок

- Запрос и анализ внутренней документации Национальной администрации по проведенным тендерам и заключенным контрактам.
- Анализ работы системы электронных закупок COMPR.AR.

## **Основные результаты**

В течение проверяемого периода (01.09.2017 – 30.09.2019) агентства Национальной администрации использовали две различные платформы для осуществления закупок товаров и услуг, что противоречит положениям Указа 1030/2016, в котором говорится о внедрении системы «единого окна» для упрощения и оптимизации процессов закупок.

Более того, это не позволяет заинтересованным сторонам, организациям гражданского общества и контрольным органам иметь представление об эффективности закупочного процесса.

Из анализа нормативной базы Администрации выяснилось, что в рамках закупочной деятельности рекомендуется (а не требуется) соблюдение критериев устойчивости.

В Национальном контрактном управлении Администрации отсутствует Политика информационной безопасности, нет адекватного управления пользователями системы COMPR.AR и мониторинга потенциально рискованных действий или тех, которые могут поставить под угрозу информационную безопасность.

Было отмечено, что система COMPR.AR не охватывает весь жизненный цикл процесса закупки товара или услуги; поиск по процессу не позволяет автоматически получить информацию о общих суммах, количеству и объемам закупленных товаров и о поставщиках.

По итогам аудита ВОА отметил, что существует необходимость совершенствования действующей нормативной правовой базы в целях улучшения управления Системой.

---

## **Рекомендации**

1. Создать систему резервного копирования данных по контрактам.
  2. Подготовить и утвердить внутренние документы (положения и «политику») в сфере обращения с данными.
-





## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Основные законодательные акты национального уровня:

- Федеральный закон о торгах и государственных контрактах [№ 14 133](#) от 1 апреля 2021 г.;
- Закон о правилах проведения торгов и заключения контрактов [№ 8 666](#) от 21 июня 1993 г.;
- Закон о подотчетности госкомпаний [№ 13 303](#) от 30 июня 2016 г.;
- Закон о порядке проведения аукционов для приобретения товаров и услуг общего пользования [№ 10 520](#) от 17 июля 2002 г.;
- Распоряжение Правительства об электронных госзакупках [№ 5 450](#) от 31 мая 2005 г.;
- Закон [№ 12 349](#) от 15 декабря 2010 г. Были внесены изменения в Закон о правилах проведения торгов и заключения контрактов ([№ 8 666](#)) в целях стимулирования развития национальной промышленности (в частности, была прописана возможность отдавать предпочтение национальным товарам и услугам при проведении государственных закупок).
- Закон о порядке проведения аукционов для приобретения товаров и услуг общего пользования [№ 10 520](#), а также Закон о подотчетности госкомпаний [№ 13 303](#) устанавливают обратный порядок проведения аукциона для электронных закупок (Pregão). Особенностью является инверсия этапов процедуры торгов: торги проводятся до анализа

квалификационной документации, которая будет проанализирована только для компании, подавшей лучшее предложение.

**Орган, ответственный за закупки**

Министерство планирования и бюджета ([Ministério do Planejamento e do Orçamento](#))

**Наличие цифровой платформы закупок**

Портал федеральных закупок Бразилии ([Portal de Compras do Governo Federal](#))

**Описание процесса государственных закупок**

Закон о правилах проведения торгов и заключения контрактов ([№ 8 666](#)) предусматривает три основные процедуры госзакупок: открытый конкурс, исследование цен и приглашение к участию в конкурсе (кроме госкомпаний).

В открытом тендере может принять участие любой желающий, если он сможет представить все квалификационные документы, предусмотренные конкурсной документацией, до начала процедуры торгов. Потенциальные участники могут быть отстранены от участия в конкурсе, если они не представили документацию, предусмотренную запросом на предложение, или не соблюдают его правила.

При ценовом исследовании торги проводятся с предварительно зарегистрированными конкурентами, что исключает оценку квалификации, предшествующую торгам.

Приглашение к участию в торгах – это процедура, в ходе которой государственная администрация приглашает компании к участию в конкурсе.

В соответствии с Законом существует три типа правил, на основании которых может быть присужден контракт: наименьшая цена; наилучшая техника; наименьшая цена в совокупности с наилучшей техникой.

- Контракты на лизинг оборудования и использование программного обеспечения ограничены максимальным сроком 48 месяцев.

- Контракты, связанные с обеспечением национальной безопасности, закупкой материалов для вооруженных сил Бразилии и национальной обороны, могут действовать до 120 месяцев.
- Срок действия некоторых контрактов на проведение НИОКР может также составлять до 120 месяцев.

Контракты на продолжение оказания услуг могут быть продлены максимум на 60 месяцев (5 лет), после чего должна быть проведена новая процедура закупок для заключения контракта с компанией, которая будет продолжать оказывать такие услуги.

Закон также предусматривает, что в случае полного или частичного невыполнения контракта правительство может применить к частной стороне временное отстранение от участия в публичных тендерах и запрет найма на работу на срок не более 2 лет. В случае применения судами санкций, связанных с административной несостоятельностью, или санкций, применяемых ВОА Бразилии, срок такого отстранения может достигать 5 лет. В этих случаях закон не устанавливает процедур приостановления действия решения о запрете деятельности.

### **Особенности системы государственных закупок**

- При проведении электронных закупок проверка квалификации поставщиков проводится только для компаний, представивших лучшее предложение.
- Для иностранных компаний, участвующих в торгах обязательно наличие местной компании-партнера, однако регистрация местного представительства допускается после окончания торгов.



## Мониторинг реализации Национального портала государственных закупок

1

Контрольное мероприятие началось в декабре 2021 г. с целью оценки хода реализации проекта по запуску Национального портала государственных закупок федеральным правительством. ВОА Бразилии осуществил мониторинг деятельности Портала, запущенного в соответствии с новой редакцией Федерального закона о торгах и гос. контрактах [№ 14 133](#) от 1 апреля 2021 г.

### Цели аудита

Проверка эффективности работы Портала, наличия критериев и нормативных документов для обеспечения соответствия деятельности законодательству о госзакупках; наличие ресурсов для финансирования модернизации Портала.

### Критерии аудита

Наличие графика запуска Портала, этапов и целей его функционирования, соответствие федеральному законодательству в сфере госзакупок.

### Виды проводимых аудиторских проверок

Анализ цифровой инфраструктуры Портала; финансовых критериев и показателей; наличия достаточного количества отчетов для формирования статистики.

### Основные результаты

В ходе мониторинга был выявлен ряд недостатков в работе Портала:

- отсутствие детализированного графика запуска отдельных платформ и функционала Портала в соответствии с ранее принятой Стратегией;
- отсутствие нормативных документов для обеспечения полного соответствия нормам законодательства (прежде всего – Федерального закона о торгах и государственных контрактах);
- отсутствие модулей и систем, необходимых для полного соответствия функционала Портала нормам законодательства;
- отсутствие возможности реализовать механизмы контроля, призванные обеспечить эффективную корреляцию между данными, раскрываемыми на Портале.

## **Рекомендации**

По мнению аудиторов, в условиях ограниченности финансовых и человеческих ресурсов реализация проекта осуществляется успешно.

ВОА Бразилии поручил Управляющему комитету Национальной сети госзакупок в срок до 30 декабря 2023 г. направить сводный отчет, содержащий информацию обо всех разработках, реализованных на Портале, а также представить полное и обоснованное планирование с указанием стратегии, графика, этапов реализации, ответственных лиц, целей и действий, необходимых для полноценного внедрения и функционирования Портала.

ВОА Бразилии предписал профильному министерству устранить недостатки в течение 2-х месяцев

---



# ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Международные соглашения:

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#)).

До 24 октября 2024 г. действует текущее законодательство в сфере государственных закупок, а также нормативно-правовые акты ЕС.

#### Право Европейского союза (ЕС)

- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о концессионных соглашениях ([Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках ([Directive 2014/24/EU on public procurement](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках в сфере водного хозяйства, энергетики, транспорта и почтовых услуг ([Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#));
- Директива ЕС от 16 апреля 2014 г. о порядке выставления электронных счетов-фактур при осуществлении государственных закупок ([Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement](#));
- Директива ЕС от 13 июля 2009 г. о закупках в сфере обороны и безопасности ([Directive 2009/81/EC on procurement in the defence and security sector](#));
- Регламент Европейской комиссии (ЕК) 2016/7 от 5 января 2016 г. ([Regulation EU 2016/7 of 5 January](#)

[2016](#)), устанавливающий форму Единого европейского закупочного документа ([Single European Procurement Document, ESPD](#))<sup>23</sup>.

### Национальное право

- Положения о договорах государственного заказа от 2015 г. ([The Public Contracts Regulations of 2015](#)).
- Положения о договорах государственного заказа услуг от 2016 г. ([The Utilities Contracts Regulations of 2016](#)).
- Положения о концессионных соглашениях от 2016 г. ([Concession Contracts Regulations of 2016](#)).

### После 24 октября 2024 г. вступает в силу новое законодательство:

- Закон о закупках от 2023 г. ([Procurement Act of 2023](#)).

### Государственный орган, ответственный за закупки

Общая координация политики и процессов в сфере государственных закупок – Королевская служба содействия коммерческой деятельности ([Crown Commercial Service, CCS](#)).

Также отдельно утверждается [Перечень организаций центрального правительства](#), уполномоченных на осуществление закупок.

### Наличие цифровой платформы закупок

Отсутствует единая платформа электронных закупок. Закупки в электронной форме осуществляются через CCS посредством [2 основных механизмов](#).

#### 1. Каталоги товаров и услуг:

- Платформа закупок ([Purchasing Platform](#)).  
Используется для закупок технологических товаров, преимущественно компьютерной техники и сопутствующих товаров.
- Цифровая торговая площадка ([Digital Marketplace](#)).  
Используется для закупок программного обеспечения, услуг в сфере хранения и передачи информации.

<sup>23</sup> Декларации для участия в процессе государственных закупок.

- Электронная торговая площадка ([eMarketplace](#)). Позволяет осуществлять закупки в сфере технологий работы с данными, включая облачные вычисления, транспорта, а также строительных материалов, работ и услуг.

## 2. Рамочные соглашения:

- Электронные аукционы ([eAuctions](#)). Для массовой закупки товаров, работ и услуг.
- Электронный инструмент выбора поставщиков ([eSourcing Tool](#)). Инструмент позволяет осуществлять электронные закупки у одобренных (прошедших квалификационный отбор) поставщиков.
- Динамическая система закупок ([Dynamic Purchasing System](#)). Для закупок товаров, работ и услуг в социальной, технологической сферах, а также развития инфраструктуры.

### Описание процесса закупок

#### Этапы процесса закупок включают:

- публикацию объявления о предполагаемом тендере;
- консультации с участниками рынка;
- рассмотрение возможности закупки в несколько этапов/лотов;
- публикацию тендера, проведение конкурса и выбора поставщика;
- подписание соглашения с победителем торгов (если закупка производится вне рамочного соглашения)
- управление контрактом.

### Основные особенности государственных закупок

- Регулированием закупочной деятельности занимается отдельное ведомство при правительстве.
- Большое число электронных платформ при отсутствии единого агрегатора.
- Приоритет в закупках отдается рамочным соглашениям с поставщиками.





## Аудит государственных закупок во время пандемии COVID-19

1

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании (NAO) провело аудит государственных закупок во время пандемии COVID-19, охватывающий период до 31 июля 2020 года, в ответ на опасения по поводу рисков для государственного бюджета, которые могут возникнуть в результате более широкого использования прямых вознаграждений поставщикам во время пандемии.

### Цели аудита

Аудит был направлен на изучение следующих вопросов:

1. необходимость быстрого приобретения товаров, услуг и работ, применимые к этому правила, а также роли и обязанности;
2. закупочная деятельность в условиях пандемии;
3. управление закупочными рисками.

### Основные результаты

1. К 31 июля 2020 года было заключено 8 600 контрактов, связанных с реагированием правительства на пандемию, на общую сумму 18 млрд фунтов стерлингов.
2. Большинство этих контрактов (86%) были заключены Министерством здравоохранения.
3. Департамент здравоохранения и социального обеспечения при поддержке Коммерческого отдела правительства привлек сотрудников всего правительства для поддержки закупки средств индивидуальной защиты (СИЗ).
4. На средства индивидуальной защиты приходилось 80% от числа заключенных контрактов и 68% от общей стоимости заключенных контрактов.
5. Правительство использовало ряд каналов закупок для получения товаров и услуг во время пандемии.

6. Широкое использование прямых закупок товаров, услуг и работы может увеличить вероятность реализации рисков закупок в отсутствие мер по их минимизации.
7. В марте 2020 года Кабинет министров выпустил техническое руководство для поддержки закупок государственными органами во время пандемии.
8. Некоторые средства контроля за расходами Кабинета министров не применялись к закупкам средств индивидуальной защиты, поскольку проводились отдельные проверки по закупке СИЗ.
9. Процессы закупок, установленные межправительственной группой по закупке СИЗ позволила быстро закупить СИЗ, но некоторые закупки были проведены до того, как были введены в действие все ключевые элементы регулирования и контроля.
10. Межправительственная группа по закупкам СИЗ установила приоритет оценивания и обработки потенциальных запросов на СИЗ от членов аппарата правительства, депутатов и членов Палаты лордов, высокопоставленных сотрудников NHS и других специалистов в области здравоохранения.
11. В ряде случаев была обнаружена недостаточная отчетность о том, как были снижены риски, связанные с поиском поставщиков без конкуренции.
12. Ряд контрактов был заключен задним числом после того, как некоторые работы уже были выполнены.
13. Порядок принятия ключевых решений о закупках не всегда был должным образом задокументирован.
14. Многие контракты, заключенные за этот период, не были своевременно опубликованы.

---

## **Рекомендации**

Грамотный механизм осуществления государственных закупок в период сложных и непредвиденных обстоятельств возможен в случае совокупности трёх составляющих: прозрачности при заключении контрактов, правомерные действия и предоставленная подходящим поставщикам обратная связь.

### **Основные рекомендации:**

1. Органы, Присуждающие контракты, должны публиковать основную информацию о контрактах в разумные сроки в соответствии с рекомендациями о публикации в течение 90 дней после принятия решения о присуждении контракта.
-

- 
2. Кабинет министров должен выпустить дополнительные инструкции по конкретным закупочным рискам, возникающим в результате более широкого использования правил закупок в чрезвычайных ситуациях.
  3. Присуждающие органы должны предоставить четкую документацию для установления и использования процедур, которые могут привести к неравному обращению с поставщиками.
  4. При закупках непосредственно у поставщиков присуждающие организации должны предоставить четкую документацию о том, как они рассмотрели и урегулировали потенциальные конфликты интересов или предвзятость в процессе закупок.

Кабинету министров следует рассмотреть вопрос о том, соответствуют ли требования о раскрытии и управлении соответствующими интересами принципам достаточности в случаях, когда государственные должностные лица несут обязанности по заключению контрактов или закупкам.

---



## Улучшение соотношения цены и качества при неконкурентных закупках оборонной техники

# 2

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании (NAO) провело аудит государственных закупок оборонной техники в целях оценки обеспечения Министерством обороны Великобритании (the Ministry of Defence) лучшего соотношения цены и качества для налогоплательщика при неконкурентных закупках.

### Цели аудита

В проведённом исследовании рассматривается, как Министерство обороны Великобритании решает задачу обеспечения оптимального соотношения цены и качества при неконкурентных закупках. В частности, было рассмотрено:

4. в каких случаях Министерство применяет неконкурентные закупки;
5. как Министерство стремится обеспечить соотношение цены и качества за счет неконкурентных закупок;
6. как независимое регулирование обеспечивает соотношение цены и качества от неконкурентных закупок.

### Критерии аудита

Национальное управление по аудиту Великобритании (NAO) использовало четыре основных критерия для оценки того, как Министерство обороны Великобритании обеспечивает соотношение цены и качества при неконкурентных закупках.

1. Были ли внедрены эффективные инструменты и процессы для обеспечения соотношения цены и качества?
2. Обладает ли Министерство достаточным количеством квалифицированного персонала для организации закупок?
3. Стимулируют ли подходы Министерства к заключению контрактов поставщиков к отказу от поставки, а лиц, принимающих решения, к отказу от

---

бизнес-кейсов, которые не обеспечивают оптимального соотношения цены и качества?

4. Достаточно ли данных о своей деятельности в сфере закупок имеет Министерство, чтобы контролировать, достигает ли оно соотношения цены и качества?

---

## **Основные результаты**

1. Министерству не хватает качественных данных по его портфелю неконкурентных контрактов.
2. Министерство стремится использовать конкуренцию везде, где это возможно, но в настоящее время он не может показать, что делает это систематически.
3. Большинство поставщиков в настоящее время признают необходимость работы в рамках Положений о закупке у единственного поставщика (Single Source Contract Regulations, SSCR), но некоторые из них не согласны с позицией Министерства и Управления по работе с контрактами с единственным поставщиком (Single Source Regulations Office, SSRO) в части толкования Положений.
4. Применению Положения (SSCR) препятствуют проблемы нехватки персонала и недостатка опыта работы с единственными поставщиками.
5. Интерпретация SSRO своих полномочий создала дополнительные трения, отчасти из-за того, что SSRO толкует их слишком широко.
6. Реализация потенциальной экономии, выявленной в результате применения Положения (SSCR), будет зависеть от надлежащего управления контрактами.
7. SSRO рекомендовала внести изменения в базовую норму прибыли по контракту и в настоящее время стремится улучшить методы измерения влияния своих решений на поставщиков.
8. Применение Положения (SSCR) может не дать нужного результата из-за недостатка компетенций среди ключевых сотрудников, занимающихся вопросами коммерческой деятельности и обеспечения затрат.

## **Рекомендации**

1. Министерству следует полностью реализовать свои планы по увеличению потенциала, а также способность его подразделений коммерческого и стоимостного анализа обеспечивать наличие у них достаточных ресурсов для обработки большого объема контрактов.
2. Министерство должно более последовательно требовать формального обоснования неконкурентных закупок и соответствующих документов.

3. SSRO и Министерство должны работать вместе, чтобы контролировать влияние решений по закупкам на оборонную промышленность.
4. Министерство и SSRO должны четко определить свои соответствующие роли и то, как они будут работать вместе, чтобы обеспечить выполнение контрактов.
5. Министерство должно обеспечить применение Положений (SSCR) в соответствии с законодательством.

### **Дополнительно**

Наиболее эффективный способ обеспечения соотношения цены и качества при оборонных закупках обычно проходит через конкуренцию. Однако, поскольку такая конкуренция часто отсутствует по крупнейшим оборонным контрактам, Министерство обороны ввело Положение о контрактах с одним источником (Single Source Contract Regulations), чтобы обеспечить прибыль производителей с необходимостью лучшего соотношения цены и качества для налогоплательщика. Наибольшее внимание уделено четырём пунктам:

1. Возможность требовать полной прозрачности затрат в ценах поставщиков обеспечивает большую уверенность в соотношении цены и качества.
  2. Режим обеспечивает законодательную поддержку усилий по снижению цен.
  3. Прозрачность затрат, понесенных в ходе контракта, позволяет выявить «сверхприбыли».
  4. Создание базы данных о затратах дает информацию для будущих процессов составления бюджета и заключения контрактов.
-



# ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

## Регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

Для создания равных условий для всех предприятий законодательство ЕС устанавливает набор согласованных правил государственных закупок. Нормативная база содержит информацию о принципах осуществления и моделях организации закупок, контроля и обжалования решений<sup>24</sup>.

#### Источники правового регулирования:

- Договор о функционировании Европейского союза, принятый в 2007 г. и вступивший в силу в 2009 г. ([Treaty on the Functioning of the European Union](#)) не содержит отдельных предписаний в отношении государственных закупок. Вместе с тем Договор устанавливает несколько фундаментальных принципов, которые обеспечивают функционирование рынка ЕС. Наиболее актуальными с точки зрения государственных закупок являются запрет на дискриминацию по признаку гражданства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода создания предприятий.
- Общие принципы права ЕС – [положения](#) наиболее общего характера, выработанные судебной практикой, определяющие содержание и направленность норм

---

<sup>24</sup> Право ЕС – сложная система правовых норм. Основными источниками права являются принципы права ЕС, акты первичного и вторичного права. Принципы права ЕС – наиболее универсальные положения, которые подразделяются на функциональные (принцип верховенства права ЕС и принцип прямого действия права ЕС) и общие правовые принципы. К актам первичного права относятся учредительные договоры Европейского союза, которые являются международными договорами и обладают высшей юридической силой. Акты вторичного права – документы, издаваемые институтами ЕС. Подразделяются на юридически обязательные (регламенты, директивы) и необязательные (рекомендации).

права ЕС. Используются в ситуации non liquet (при отсутствии применимого закона).

### **Директивы ЕС<sup>25</sup>**

- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о концессионных соглашениях ([Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках ([Directive 2014/24/EU on public procurement](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках в сфере водного хозяйства, энергетики, транспорта и почтовых услуг ([Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#));
- Директива ЕС от 16 апреля 2014 г. о порядке выставления электронных счетов-фактур при осуществлении государственных закупок ([Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement](#));
- Директива ЕС от 13 июля 2009 г. о закупках в сфере обороны и безопасности ([Directive 2009/81/EC on procurement in the defence and security sector](#)).

### **Директивы 2014 г. изменили и оптимизировали закупочный процесс в четырех основных областях:**

1. ускорили переход к электронной системе госзакупок, закрепив возможность электронного декларирования для участников торгов;
2. облегчили участие МСП через «дробление госзакупок» (разделение одного контракта на более мелкие);
3. упростили административные процедуры, связанные с подачей документов, с

---

<sup>25</sup> В декабре 2011 г. Европейская комиссия выступила с заявлением о необходимости реформирования наднационального регулирования в сфере госзакупок для повышения их удобства, прозрачности и экономической эффективности. Директивы, принятые 26 февраля и 16 апреля 2014 г., сохранили основные положения Директивы 89/665 от 21 декабря 1989 г., Директивы 92/13 от 25 февраля 1992 г., Директивы 2007/66 от 11 декабря 2007 г.



опубликованием уведомлений, с пересмотром уже подписанных контрактов;

- способствовали решению социальных и экологических проблем за счет использования новых критериев оценок заявок участников госзакупок.

## Орган, ответственный за закупки

## Наличие цифровой платформы закупок

Европейская комиссия (вопросы выработки единой политики в сфере государственных закупок)

- Tenders Electronic Daily ([TED](#)) – онлайн-портал, на котором ежегодно публикуется около 520 000 объявлений о государственных закупках на сумму более 420 миллиардов евро. Является основным агрегатором и платформой для осуществления государственных закупок на уровне ЕС.
- Пространство данных в области госзакупок ([Public Procurement Data Space, PPDS](#)). Цель PPDS – интеграция TED и национальных баз данных о закупках с целью сформировать единый рынок закупок. Также предполагается, что PPDS позволит оперативно отслеживать контракты вне зависимости от ценового уровня, осуществлять оценку эффективности закупок и корректировать политику ЕС.
- Европейский единый закупочный документ ([European single procurement document, ESPD](#)) – форма самостоятельной декларации, используемая в процедурах государственных закупок. До введения ESPD компании должны были представлять различные документы, подтверждающие, что они могут участвовать в процедуре закупок (например, об уплате налогов, об отсутствии судимости за преступную деятельность). Благодаря ESPD компании могут выполнить эти обязательства с помощью единой формы. Только победитель тендера должен предоставить полный пакет документов. Эти документы можно найти в сервисе eCertis.

- Система электронных счетов-фактур ([eInvoicing](#)). Представляет собой счет-фактуру, выставленный, отправленный и полученный в структурированном формате данных, позволяющем осуществлять его автоматическую и электронную обработку, как это определено в директиве eInvoicing. Европейская комиссия ввела этот стандарт в 2017 году, чтобы упорядочить форматы электронных счетов-фактур, используемых в ЕС, и, в свою очередь, способствовать упрощению и значительной экономии средств для всех заинтересованных сторон.

**Описание процесса государственных закупок**

Директивы ЕС определяют **два различных этапа оценки участников госзакупок**. Первый (Selection Stage) – этап отбора кандидатов, выразивших заинтересованность в участии в конкурсе на заключение контракта. Вне зависимости от процедуры проведения закупки к кандидатам предъявляется ряд требований. В случае несоответствия участника торгов требованиям, он исключается из числа участников закупки. Для обеспечения равных возможностей для всех участников закупки перечень требований закреплен в положениях [Директивы 2014/24/ЕС](#).

Условия, которые заказчик может установить для участия в закупках, и несоответствие которым является основанием для исключения из конкурсной процедуры, можно разделить на три группы.

1. Индивидуальные характеристики (Personal standing). Кандидаты подлежат обязательному исключению при наличии судимости (в течение пяти лет) за преступление, связанное с участием в преступной организации, коррупцией, финансовым мошенничеством, терроризмом, торговлей людьми. Также основаниями для исключения служат несоблюдение экологических норм ЕС, сокрытие персональных данных, наличие конфликта интересов и невыполнение обязательств по предыдущему контракту.

2. Экономическое и финансовое положение (Economic and Financial standing). Заказчик может установить минимальные требования в отношении годового оборота, кредитного рейтинга, страхования.
3. Технические и/или профессиональные способности (Technical and/or Professional ability). Заказчик может установить минимальные требования в отношении уровня профессиональных компетенций сотрудников, технологического оснащения и технической документации, соблюдения стандартов качества и безопасности производства.

Второй этап – определение победителя закупки (Tender Stage)<sup>26</sup>. Директивы предусматривают, что отборочные критерии должны быть объективными, прозрачными и равными для всех, обеспечивая тем самым условия для эффективной конкуренции. При определении победителя заказчик, руководствуясь принципом «наиболее экономически выгодного предложения» (Most Economically Advantageous Tender, MEAT), использует ряд критериев как ценового, так и неценового характера.

При этом в соответствии с п. 2 Ст. 67 [Директивы 2014/24/ЕС](#), заказчик может использовать два подхода:

- принцип ценовой эффективности (Cost effectiveness approach). Контракт заключается с участником закупки, предложившим наименьшую цену исполнения контракта.
- принцип соотношения цены и качества (Best Price-quality Ratio, BPQR). Кроме цены учитывается ряд других критериев: качество товара или услуги, дата и условия поставки, последующее обслуживание и т.д.

---

<sup>26</sup> Процесс определения победителя закупки регулируется положениями Ст. 67–69 [Директивы 2014/24/ЕС](#).



## Закупки вакцин против коронавирусной инфекции COVID-19 в Европейском союзе

1

В июне 2020 г. в ответ на стремительный рост заболеваемости COVID-19 Европейский союз (ЕС) приступил к реализации региональной стратегии закупок вакцин против коронавирусной инфекции. К концу 2021 г. ЕС подписал контракты на сумму 71 млрд евро, закупив до 4,6 млрд доз вакцины. Большинство контрактов являлись [соглашениями о предварительной закупке](#) (Advance Purchase Agreements), в рамках которых Еврокомиссия разделяет риски инвестиций компаний в производство вакцин посредством авансовых платежей из бюджета ЕС. В первой половине 2021 г. ЕС столкнулся с некоторым дефицитом поставок, но к концу того же года в государства – члены ЕС было поставлено почти 952 млн доз вакцины, и 80% взрослого населения ЕС было вакцинировано.

### Цели аудита

Европейская счетная палата (ЕСП) провела оценку эффективности реализации европейской стратегии закупок вакцин в 2020–2021 гг. В рамках контрольно-экспертного мероприятия эксперты проанализировали:

1. процесс организации закупок;
2. достижение целей закупок, обозначенных в контрактах;
3. проблемы, влияющие на поставки вакцин.

### Основные результаты

Европейская счетная палата (ЕСП) пришла к выводу, что ЕС обеспечил диверсифицированный портфель вакцин для государств-членов, несмотря на более позднюю реализацию программы закупок по сравнению с Великобританией и США. Контракты, заключенные в 2021 г., содержат более строгие положения по ключевым вопросам, чем соглашения 2020 года. Аудиторы также выявили, что Европейская комиссия располагала ограниченными рычагами воздействия для преодоления перебоев поставок, и ее роль в наращивании производства вакцин трудно определить. Кроме того, ответственные ведомства недостаточно эффективно оценивали результативность реализации программ закупок.

### Рекомендации

ЕСП рекомендовала Европейской комиссии проанализировать процедуры закупок вакцин и провести тестирование обновленной системы обеспечения готовности ЕС к пандемии.



## Национальное регулирование

**Правовое  
регулирование  
государственных  
закупок**

### Наднациональное регулирование

- Договор о Евразийском экономическом союзе ([Приложение №25](#): Протокол о порядке регулирования закупок)

### Национальное право

- Закон Республики Казахстан [«О государственных закупках»](#) от 4 декабря 2015 года № 434-V КРЗ;
- Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648 [«Об утверждении Правил осуществления государственных закупок»](#);

[Совместный приказ](#) КВГА МФ РК от «22» августа 2022 года №217 и КГД МФ РК от «23» августа 2022 года №569 «Об утверждении состава и плана совместных действий Рабочей группы из числа должностных лиц Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан и Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан по администрированию участников бюджетного процесса»

**Орган, ответственный  
за закупки**

- Министерство финансов Республики Казахстан (общие вопросы формулирования и координации политики в сфере государственных закупок)
- Комитет внутреннего государственного аудита Министерства финансов Республики Казахстан (контрольные функции и внутренний аудит в сфере государственных закупок)

**Наличие цифровой  
платформы закупок**

- Портал [Goszakup.gov.kz](http://Goszakup.gov.kz) – единый веб-портал на основе автоматизированной системы

«Электронные государственные закупки».  
Содержит информацию о текущих и запланированных закупках, реестры поставщиков, электронные каталоги и др.

- Приложение [Goszakup.gov.kz](http://Goszakup.gov.kz)
- Электронный магазин [Omarket](http://Omarket) предназначен для осуществления госзакупок товаров из электронных каталогов. Государственные закупки через электронный магазин проводятся на однородные товары, общая стоимость которых не превышает размер в 4000 единиц [месячного расчетного показателя](#) (МРП)<sup>27</sup>, установленного на соответствующий финансовый год законом о республиканском бюджете.
- Платформа «[Евразийский электронный портал](#)» предназначена для проведения онлайн-закупок. На портале проводят закупки холдинги, национальные компании и крупные коммерческие организации.

**Описание процесса государственных закупок**

**Этапы процесса закупок включают:**

- Определение типа процедуры (конкурс, аукцион, запрос ценовых предложений, электронный магазин, товарные биржи)
- Публикация тендера, проведение конкурса и выбора поставщика
- Подписание соглашения с победителем тендера
- Управление контрактом
- Последующий контроль.

<sup>27</sup> Месячный расчётный показатель (МРП) – показатель, используемый в Казахстане для исчисления пенсий, пособий и иных социальных выплат, а также для применения штрафных санкций, расчёта налогов и других платежей. Размер МРП рассчитывается при планировании бюджета, исходя из ожидаемого размера инфляции в будущем году.



## Промежуточная оценка реализации Государственной программы «Цифровой Казахстан» и эффективности использования активов государства в сфере информатизации

1

В Казахстане, на протяжении более 20 лет проводится государственная политика по формированию Единого информационного пространства, направленная на сокращение бюджетных средств для формирования и содержания информационных ресурсов государственных органов, а также для создания единой коммуникационной среды. Переход Казахстана на цифровую экономику осуществляется по «догоняющей» модели развития, которая опирается на закупку готовых программных обеспечений и преимущественную оплату услуг сторонних организаций и специалистов в области информационно-коммуникационных технологий. Официальные данные статистики подтверждают зависимость казахстанских цифровой отрасли от иностранных IT-разработок и специалистов. Высшая аудиторская палата Республики Казахстан (ВOA Казахстана) провела аудит реализации программы цифровизации государственного управления, включая закупки оборудования, иных товаров и услуг.

### Цели аудита

Оценка эффективности государственной политики в сфере цифровизации и эффективности использования активов государства в сфере информатизации (включая закупки товаров и услуг).

### Основные результаты

#### Выводы в части госзакупок:

1. Установлены факты создание искусственной конкуренции и формального проведения процедур закупок (тендер), что не отвечает принципам оптимального и эффективного расходования средств;
2. Одной из причин неэффективного расходования средств на закупки услуг аренды оборудования являются постоянные изменений потребностей государственных органов.
3. При проведении процедур закупа (тендера) по определению поставщиков устанавливались необоснованные квалификационные требования для поставщиков, в части опыта работы;
4. В ряде случаев не были определены конкретные виды работ, подлежащих выполнению в рамках гарантийного обслуживания и сопровождения объекта информатизации.





## Государственный аудит эффективности использования бюджетных средств и активов государства, выделенных Кызылординской области

2

Высшая аудиторская палата Казахстана (ВОА Казахстана) провела аудит эффективности использования бюджетных средств и активов государства, выделенных из республиканского бюджета на поддержку социально-экономического развития области. ВОА обращает особое внимание на высокую зависимость доходов областного бюджета от республиканских субвенций и трансфертов (от 88,6% до 94%).

### Цели аудита

Оценка эффективности использования бюджетных средств и активов государства, выделенных Кызылординской области

### Основные результаты

#### Выводы в части госзакупок:

1. Завышение стоимости проектно-сметной документации и наличие фиктивных или отсутствие подтверждающих документов зачастую вызвано отсутствием мониторинга и должного контроля со стороны отдельных распорядителей бюджетных программ при планировании и использовании бюджетных средств.
2. Системной проблемой, характерной для всех организаторов госзакупок в области строителей является то, что потенциальные поставщики (или его сотрудники) зачастую оказывают заказчикам либо организаторам государственных закупок экспертные, консультационные и иные работы, услуги по подготовке проводимых государственных закупок, участвуют в качестве заказчика, генерального проектировщика либо субпроектировщика в разработке технико-экономического обоснования и (или) проектной (проектно-сметной) документации.



## Национальное регулирование

**Правовое  
регулирование  
государственных  
закупок**

### Международные соглашения:

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#))

### Национальное право:

- Положение о правительственных контрактах ([Government Contracts Regulations](#))

### Региональное законодательство:

- Квебек: Закон о контрактах государственных органов ([An Act respecting contracting by public bodies](#));
- Новая Шотландия: Закон о государственных закупках ([Public Procurement Act](#));
- Нью-Брансуик: Закон о закупках ([Procurement Act](#));
- Ньюфаундленд и Лабрадор: Закон о контрактах государственных органов ([An Act respecting contracting by public bodies](#));
- Онтарио: Директива о закупках в государственном секторе ([The Broader Public Sector Procurement Directive](#));
- Саскечеван: Положения о закупках ([The Purchasing Regulations](#)).

**Государственный  
орган, ответственный  
за закупки**

Министерство государственных услуг и закупок Канады ([Public Services and Procurement Canada, Services publics et Approvisionnement Canada](#))

**Наличие цифровой  
платформы закупок**

С 2023 г. основным способом проведения тендеров стала цифровая платформа [CanadaBuys](#).

По отдельным тендерам и контрактам (в случае дополнительной закупки) может требоваться

направление документов по почте. Дополнительные условия подачи заявок оговариваются в объявлении.

## Описание процесса закупок

Этапы процесса закупок [включают](#):

- планирование закупок;
- проведение тендера и выбор поставщика;
- управление контрактов и последующий контроль (аудит).

## Основные особенности государственных закупок

- Переход полностью на цифровой формат проведения закупок.
- Наличие института Омбудсмена по закупкам ([Procurement Ombudsman](#)) с целью разрешения спорных и конфликтных ситуаций по закупкам до определенного порога стоимости (до 30 300 долл. США для товаров и до 121 200 долл. США для услуг) ;



## Снабжение Вооруженных Сил Канады – Министерство обороны

1

Управление Генерального аудитора Канады (ОАГ) провело аудит государственных закупок Министерства обороны Канады. В рамках аудита рассматривался вопрос своевременности поставок канадским вооруженным силам необходимой техники и материальных средств. Было проверено, были ли доставлены запрошенные материальные средства (инструменты, запасные части, обмундирование и специальная одежда, а также наборы питания) своевременно, без излишних транспортных расходов. Из аудита была исключена поставка вооружений и военной техники.

### Цели аудита

Цель данной проверки заключалась в том, чтобы определить, своевременно ли Министерство обороны доставило отдельные материальные средства, запрошенные для личного состава канадских вооруженных сил, а также насколько отлажены цепочки поставок материальных средств от момента заказа до их доставки в вооруженные силы.

### Основные результаты

3. Министерство обороны не хранило необходимое количество материальных средств в специально отведенных для этого местах. Это потребовало дополнительных шагов для закупки материальных средств или их перемещения между пунктами, что замедлило доставку. Некачественное управление запасами также привело к более широкому использованию коммерческого транспорта, который часто стоит дороже, чем любые другие варианты. Кроме того, Министерство обороны не разработало адекватных показателей эффективности управления запасами.
4. Министерство обороны не уделяло достаточно внимания управлению запросами поставок: подавляющая часть запросов, отмеченных высокой важностью были выбраны без обоснований.
5. Было выявлено, что для перемещения материальных средств в пределах Канады у Министерства обороны не было надлежащего контроля для определения наиболее подходящих и эффективных методов транспортировки.

## Рекомендации

Закупка и поставка особенно важных материальных средств, в частности, необходимых для сохранения безопасности государства, должны основываться на трёх составляющих: своевременности, минимизированных транспортных расходах и повышенной эффективности.

1. Министерству обороны следует пересмотреть свои прогнозы потребностей в материальных средствах, чтобы обеспечить наличие достаточных запасов в специально отведенных местах. Также следует пересмотреть свои показатели оценки материальных средств на уровне Министерства, отдельных складов и баз хранения с целью использовать полученные данные для контроля за соблюдением уровня запасов.
2. Министерство обороны должно улучшить надзор за порядком ранжирования запросов, с тем чтобы приоритетность присваивалась обоснованно.
3. Министерство обороны должно извещать правительство о стоимости всех доступных способов транспортировки и давать четкие указания о выборе наиболее оптимального по цене способа транспортировки.



Управление Генерального аудитора провинции Альберта (Auditor General of Alberta) провело аудит государственных закупок Департамента инфраструктуры (Alberta Infrastructure), чтобы убедиться в эффективности процессов закупок, обеспечивающих оптимальное соотношение цены и качества и снижающих риск дорогостоящих юридических проблем. Были изучены процессы закупок Департамента инфраструктуры, чтобы обеспечить справедливые и конкурентные закупки строительных тендеров.

### Цели аудита

Цель данного аудита состояла в том, чтобы оценить эффективность процессов обеспечения честных и конкурентных закупок строительных тендеров в Департаменте инфраструктуры провинции Альберта.

### Критерии аудита

В рамках существующих правил Департамент инфраструктуры должен:

- гарантировать, что метод привлечения является подходящим, и также гарантировать, что документы для привлечения предложений размещены в течение требуемого времени и содержат необходимую информацию.
- гарантировать, что у Департамента есть адекватные средства контроля для получения ответов сторонников.
- обеспечить надлежащий контроль для защиты конфиденциальности полученной информации.
- обеспечить ясность, последовательность и беспристрастность процессов оценки закупок и заключения контрактов.
- подготавливать и хранить соответствующие записи и информацию о закупках.
- обеспечить полноту и прозрачность всей коммуникации с инициаторами закупок до и после присуждения.

## Основные результаты

Проверка показала, что в Департаменте инфраструктуры внедрены процессы для справедливого и конкурентного проведения закупок в рамках строительных тендеров, не все эти процессы эффективны, однако и их можно улучшить.

Департамент заключал контракты на строительство на конкурсной основе, включал необходимую информацию в тендерную документацию и следил за процессом оценки. Однако процессы, принятые в Департаменте, не всегда приводили к закупкам, которые соответствовали действующему законодательству. Кроме того, большинство закупок были выиграны поставщиками, направившими своим предложения непосредственно перед закрытием торгов. У Alberta Infrastructure были недостатки в средствах управления доступом к информационной системе закупок, которые не всегда предоставили возможность последовательно оценивать предложения поставщиков.

---

## Рекомендации

Справедливые и конкурентоспособные процессы закупок необходимы для того, чтобы жители Альберты получали достойный результат за счет потраченных правительством средств. Справедливые и конкурентные процессы предоставляют участникам рынка равные возможности участвовать в торгах и помогают гарантировать выполнение капитальных проектов в рамках объема, бюджета и графика.

1. Департаменту инфраструктуры рекомендовано усилить контроль предоставления и публикации тендерных документов.
2. Департаменту инфраструктуры рекомендовано обеспечить надлежащий контроль за получением электронных материалов во время проведения или до закрытия закупки.
3. Департаменту инфраструктуры рекомендовано улучшить контроль доступа к своим информационным системам по закупкам.
4. Департаменту инфраструктуры следует улучшить контроль за:
  - проверкой соответствия требованиям запроса предложений;
  - выявление потенциальных конфликтов интересов;
  - обеспечение того, чтобы оценочные комментарии были четко задокументированы.



Управление Генерального аудитора Британской Колумбии (Office of the Auditor General of British Columbia) провело аудит приоритезации, планирования, реализации и оценки проектов капиталовложений в Министерстве среднего профессионального образования. В рамках проведённого аудита особое внимание уделялось тому, соответствуют ли государственной политике закупки крупных строительных работ в Министерстве.

### Цели аудита

Проверка была проведена в целях определения, соответствуют ли капитальные закупки в Министерстве среднего профессионального образования (Ministry of Advanced Education) правительственной Концепции управления капитальными активами (Capital Asset Management Framework) и Справочному руководству по капитальным активам Министерства среднего профессионального образования (Ministry of Advanced Education's Capital Asset Reference Guide).

### Критерии аудита

Министерство высшего образования было обязано обеспечить следующее:

- Процессы планирования капиталовложений в учебных заведениях включают определение приоритетности проектов, чтобы выявить, где существует наибольшая потребность в капитальных активах.
- Осуществляемая деятельность по планированию капитальных закупок и управлению рисками соответствует законодательству.
- Закупки капитальных работ осуществляются на конкурентной и прозрачной основе, демонстрируя соотношение цены и качества.
- Результаты процессов капитальных закупок отслеживаются и предоставляются контрольно-надзорным органам, а также доступны для общественности.

## **Основные результаты**

Процессы планирования Министерства среднего профессионального образования на момент планирования проектов (2005-2009 гг.) в отношении капитальных закупок не отвечали всем требованиям установленных документов (в т.ч. – утвержденной правительством Канады Концепции управления капитальными активами, а также Справочному руководству министерства высшего образования по капитальным активам для завершенных проектов) Однако после повторного изучения сложившейся практики, было подтверждено, что Министерство соответствует требованиям.

## **Рекомендации**

Использование стандартизированных подходов помогает лицам, принимающим решения, оценить преимущества и недостатки действий в условиях ограниченных ресурсов.

Сотрудникам Совета Казначейства (Treasury Board) рекомендуется:

1. Определить ключевые документы капитального проекта, которые необходимо сохранить, и указать, где, кем и как долго они должны храниться.

Министерству среднего профессионального образования рекомендуется:

1. Использовать более глубокое понимание состояния своих объектов для определения приоритетности крупных проектов по техническому обслуживанию и новому строительству, а также для информирования о целях и приоритетах планирования капиталовложений.
2. Следить за своими процессами документации, чтобы обеспечить полноту представления капиталовложений.
3. Требовать, чтобы высшие учебные заведения отчитывались о соблюдении ими принципов конфликта интересов, изложенных в Концепции управления капитальными активами для крупных проектов, в рамках сообщения Министерству после присуждения контракта.
4. Создать план аудита, основанный на оценке рисков, чтобы гарантировать, что периодические независимые закупочные или финансовые аудиты (или и то, и другое) завершены для значительных капитальных проектов, финансируемых правительством провинции.
5. Улучшить свои методы управления данными, требуя от руководителей проектов анализа опыта реализации крупных проектов, а также обсуждения успехов и проблем проекта со сотрудниками Министерства.



6. Требовать, чтобы высшие учебные заведения после завершения капитального проекта оценивали и сообщали о своём прогрессе в достижении первоначальных целей экономического обоснования.

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

- Конституция Мексики, [ст. 134](#).
- Закон о закупках товаров, услуг лизинга и других видах услуг в государственном секторе ([Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público](#)), 2000 г. с последней ред. от 2021 г.
- Закон о публичных работах и связанных с ними услугах ([Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas](#)), 2000 г. с последней ред. от 2021 г.
- Закон о развитии конкурентоспособности микро, малого и среднего предпринимательства ([Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa](#)), 2002 г. с последней ред. от 2023 г.
- Соглашения о создании Межведомственной Комиссии Федеральной государственной администрации по закупкам и работам микро, малого и среднего предпринимательства ([Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa](#)), 2009 г.
- Закон о государственно-частном партнерстве ([Ley de Asociaciones Público Privadas](#)), 2012 г. с последней ред. от 2018 г.
- Закон об углеводородах ([Ley de Hidrocarburos](#)), 2014 г. с последней ред. от 2018 г.
- Закон об электроэнергетике ([Ley de la Industria Eléctrica](#)), 2014 г. с последней ред. от 2022 г.

- Соглашение USMCA от 2020 г. ([USMCA Agreement](#)), Раздел 13 (Государственные закупки).

На уровне штатов существуют локальные нормативно-правовые акты, регулирующие процесс закупок.

**Орган, ответственный за закупки**

Министерство финансов и государственного кредита Мексики ([Secretaría de Hacienda y Crédito Público](#))

**Наличие цифровой платформы закупок**

Электронная система закупок [CompraNet](#)

**Описание процесса государственных закупок**

Согласно [ст. 134](#) Конституции и [Закону о закупках товаров, услуг лизинга и других видах услуг в государственном секторе](#), контракты на закупки, аренду и продажу всех видов товаров, услуг и работ заключаются по итогам проведения публичных торгов (тендеров). В исключительных случаях возможны закрытые торги с участием по крайней мере трех поставщиков и прямая передача контракта определенному поставщику (см. «Закупки у одного поставщика»).

Публичные работы могут осуществляться на основе контрактов (ст. 27 [Закона о публичных работах и связанных с ними услугах](#)) или за счет собственных ресурсов (ст. 26).

#### **Этапы процесса**

1. Составление ТЗ, выбор способа закупки в соответствии с условиями (тендер, конкурс с участием как минимум трех поставщиков, закупка у единого поставщика), размещение и распространение извещения в электронной системе [CompraNet](#), а также в Информационном бюллетене Федерации ([Diario Oficial de la Federación](#)).
2. Регистрация участников, получение ценовых предложений от потенциальных поставщиков, вскрытие заявок, рассмотрение предложений и их оценка. Требования об установлении сроков для представления заявок и критерии для их оценки содержатся в ст. 29, 32 и 36 [Закона о закупках товаров, услуг лизинга и других видах услуг в](#)

[государственном секторе](#); ст. 31 и 33 [Закона о публичных работах и связанных с ними услугах](#)).

3. Подписание контракта с выбранным поставщиком.

4. Контроль за исполнением контракта.

Жалобы, связанные с тендерами и закрытыми торгами, рассматриваются Секретариатом государственной службы Мексики ([Secretaría de la Función Pública](#)) (ст. 65 [Закона о закупках товаров, услуг лизинга и других видах услуг в государственном секторе](#)).

### **Особенности системы государственных закупок**

- Балльная система рейтинга поставщиков (при повторных закупках приоритет отдается поставщикам с более высоким рейтингом)



## Общие вопросы реализации общественных работ и связанных с ними услуг, 2011-2016 гг.

1

В 2012 г. ВОА Мексики представил результаты аудита 80 основных инфраструктурных проектов, реализованных с 1999 по 2010 год. По всем проектам неоднократно вносились изменения в государственные контракты, которые привели к значительному повышению итоговой суммы инвестиций, а также увеличению сроков их реализации.

Для выявления состояния проблемы через пять лет ВОА Мексики провел повторный аудит инфраструктурных проектов:

- Были выбраны 92 проекта, контрактная сумма каждого из которых превышала 5,5 млн долл. США, а изменения условий контрактов привели к повышению стоимости проектов на 30% и более;
- Анализ проводился по двум категориям: выявленные причины и частота появлений данных причин.

---

### Цели аудита

Выявить причины увеличения стоимости и сроков реализации инфраструктурных проектов, по сравнению с первоначальными условиями, прописанными в государственном контракте.

---

### Основные результаты

Были выявлены следующие причины увеличения сроков и стоимости реализации инфраструктурных проектов:

- неверное определение масштабов проектов, их рентабельности и источников финансирования;
- выбор несоответствующих подрядчиков, недостаточно обученный технический персонал для подготовки проектов тендеров и оценки предложений;
- отсутствие проектирования и изучения геологических условий для возведения строений, неопределенность в технических стандартах, отсутствие у подрядчика необходимых лицензий;
- отсутствие учета сложности работ, несоблюдение сроков на всех этапах реализации проектов (включая тестовую эксплуатацию), отсутствие контроля;

- увеличенные сроки перевода бюджетных средств между гос. программами, сокращение бюджетирования в процессе исполнения контракта, непредсказуемость последствий глобальных проблем рынка капитальных товаров, которые влияют на стоимость и сроки поставки.
-



## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Право Европейского союза

- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о концессионных соглашениях ([Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках ([Directive 2014/24/EU on public procurement](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках в сфере водного хозяйства, энергетики, транспорта и почтовых услуг ([Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#));
- Директива ЕС от 16 апреля 2014 г. о порядке выставления электронных счетов-фактур при осуществлении государственных закупок ([Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement](#));
- Директива ЕС от 13 июля 2009 г. о закупках в сфере обороны и безопасности ([Directive 2009/81/EC on procurement in the defence and security sector](#));
- Регламент Европейской комиссии (ЕК) 2016/7 от 5 января 2016 г. ([Regulation EU 2016/7 of 5 January 2016](#)), устанавливающий форму Единого европейского закупочного документа ([Single european procurement document, ESPD](#))<sup>28</sup>.

#### Международные соглашения

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#))

<sup>28</sup> Декларации для участия в процессе государственных закупок.

## Национальное право

- Кодекс государственных контрактов ([Decreto-Lei n.º 18/2008 Código dos Contratos Publico](#)), 2008 г. с последней ред. от 2022 г.
- Кодекс ([Decreto-Lei n.º 4/2015 Código do Procedimento Administrativo](#))
- Закон № 37/2007 о создании Национального агентства по государственным закупкам ([Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro](#)), 2007 г.
- Постановление № 772/2008, определяющее категории товаров и услуг, приобретение которых регулируется Национальным агентством по государственным закупкам ([Portaria n.º 772/2008](#)), 2008 г.
- Приказ № 8293/2009, определяющий централизацию проведения закупочных процедур по определенным категориям товаров и услуг в Министерстве юстиций Португалии ([Despacho n.º 8293/2009](#)), 2009 г.
- Постановление № 330/2009, регулирующее Национальную систему государственных закупок ([Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho](#)), 2009 г.
- Закон № 96/2015, регулирующий использование электронных платформ для государственных закупок ([Lei n.º 96/2015](#))
- Закон № 30/2021, утверждающий специальные процедуры заключения контрактов, финансируемых или софинансируемых европейскими фондами ([Lei n.º 30/2021](#))

**Орган, ответственный за закупки**

Национальное агентство по государственным закупкам ([Agência Nacional de Compras Públicas](#))

**Наличие цифровой платформы закупок**

Существуют две основные платформы (использование регулируется [Законом № 96/2015](#)):

1. Электронная платформа [ESPAP](#) (Entidade de Servicos Partilhados da Administracao Publica), в состав которой входят:



- [национальный каталог](#) государственных закупок (Catálogo Nacional de Compras Públicas, CNCP). В каталоге перечислены товары и услуги, предусмотренные рамочными соглашениями, заключенными через ESPAP;
- электронная торговая платформа [anoGov](#) (Plataforma Eletronica de Compras) – платформа, позволяющая управлять всеми процессами публичных закупок в контексте рамочных соглашений, заключенных через ESPAP, включая выставление счетов-фактур.

2. Портал [BASE](#) – публичный реестр контрактов под управлением [Института публичных рынков, недвижимости и строительства](#) (Instituto dos Mercados Publicos, do Imobiliario e da Construcáo, IMPIC).

Согласно ст. 4 [Кодекса государственных контрактов](#) на портале BASE

- публикуются контракты, включая приложения и дополнения к ним, за исключением информации, относящейся к коммерческой, промышленной тайнам, и информации, касающейся персональных данных;
- представлена информация о проведении тендеров и последующих уведомлениях, санкциях.

### Описание процесса государственных закупок

Государственные закупки в Португалии проводятся в соответствии с требованиями национального законодательства. Применение европейского права в сфере государственных закупок обязательно при соблюдении трех условий:

- «организацией-заказчиком» ([Contracting authority](#)) является центральный орган государственной власти, региональные государственные ведомства, а также другие органы публичной власти;
- предметом контракта является закупка товаров, выполнение работ или оказание услуг;
- стоимость контракта превышает утвержденный ценовой барьер (Threshold). Предельные значения зависят от предмета закупки или заказчика и пересматриваются на регулярной основе.

[Закон №30/2021](#) устанавливает специальные правила выбора поставщиков по контрактам, финансируемым или софинансируемым европейскими фондами. В этих случаях лица, присуждающие гранты, могут использовать:

- упрощенный открытый конкурс и упрощенная ограниченная процедура с предварительным квалификационным отбором, когда стоимость контракта ниже вышеуказанных пороговых значений;
- упрощенная предварительная консультация с приглашением не менее пяти лиц, если стоимость контракта ниже пороговых значений, упомянутых выше, и, в любом случае, ниже 750 тыс. евро;
- упрощенная прямая закупка, когда стоимость контракта равна или ниже 15 тыс. евро.

### **Особенности системы государственных закупок**

- Португалия – один из лидеров среди стран-членов ЕС по цифровизации системы государственных закупок ([обязательное заключение контрактов с помощью электронных систем введено в 2009 г.](#)).
- Португалия одной из первых имплементирует новые нормативно-правовые акты ЕС в области государственных закупок в национальное законодательство.
- Развитая система контроля, оценки и аудита государственных закупок.



## Проведение общественных работ

# 1

В 2009 и 2015 гг. Счетный суд Португалии провел аудиты перерасхода средств на общественные работы. По результатам проверок было выявлено, что значительные финансовые перерасходы и отклонения от сроков реализации контрактов являются широко распространенной практикой. Среди причин были названы:

- плохое планирование общественных работ;
- отсутствие назначенных лиц, ответственных за выполнение общественных работ;
- отсутствие контроля и анализа затрат, связанных с жизненным циклом проекта.

Учитывая недостаточную реализацию рекомендаций по прошлым аудитам, Счетный суд Португалии решил провести повторную проверку.

### Цели аудита

Проверить, были ли приняты меры по устранению недостатков Правительством, а также непосредственными исполнителями – [Инфраструктура Португалия](#) (Infraestruturas de Portugal, IP) и [Лиссабонский метрополитен](#) (Metropolitano de Lisboa, ML).

### Основные результаты

Недостатки в проведении общественных работ, влияющие на перерасход времени и средств, были устранены.



## Аудит рисков, выявленных по результатам анализа обращений в сфере государственных закупок в органах местного самоуправления, поступивших в Счетный суд. Район Сан-Домингуш-де-Бенфика

2

По результатам анализа поступивших в Счетный суд жалоб, обращений и разоблачений (PEQD, ст. 3.5 [Отчета № 6/2023](#)) были определены семь местных органов власти, в которых были выявлены ситуации, свидетельствующие о практике противоправных действий в вопросах государственных закупок.

### Цели аудита

- Оценить соответствие преддоговорных процедур по приобретению товаров и услуг [Кодексу государственных контрактов](#) и соответствующему законодательству;
- Проверить законность выбора поставщиков услуг для выполнения государственных контрактов, в том числе в рамках прямых закупок.

### Основные результаты

- Отсутствие в местных органах власти квалифицированных кадров для реализации деятельности ведомства (большое количество закупаемых услуг по профилю);
- Система внутреннего контроля несовершенна, поскольку не установлены методы и процедуры контроля, гарантирующие законность и контроль процессов государственных закупок и учетной информации;
- Контракты на приобретение товаров и услуг были заключены и реализованы с нарушениями, особенно в сфере школьного образования.



Министерство образования Португалии санкционировало приобретение 1,05 миллиона компьютеров и предоставление услуг связи для начальных и средних школ в три этапа:

Этап 0 (100 тыс. шт.), Этап 1 (350 тыс. шт.) и Этап 2 (600 тыс. шт.).

Счетный суд Португалии провел аудит контрактов на приобретение 350 тыс. компьютеров и средств подключения на этапе 1 на общую сумму 126,8 млн евро, подписанных [Генеральным секретариатом по образованию и науке](#) (SGEC) в 2020 и 2021 гг., с целью проверки законности договоров и их исполнения.

---

### Цели аудита

Выявить законность заключенных договоров по закупке компьютеров и их последующего подключения в рамках первого этапа приобретения техники для начальных и средних школ Португалии.

---

### Основные результаты

По результатам аудита не было выявлено несоответствий действующим правовым нормам. Выполнение контрактов на приобретение компьютеров достигло 100% (104,4 млн евро), а по контрактам на подключение менее 65% (14,6 млн евро).

Оценка систем мониторинга, управления и контроля выявила недостатки, связанные с комплектацией и качеством компьютеров, а также эффективностью операционных систем и иного программного обеспечения.

---



Португалия придерживалась централизованной европейской процедуры приобретения вакцин, которая имела решающее значение для обеспечения доступа к эффективным и безопасным вакцинам в достаточном количестве, по доступным ценам и в кратчайшие сроки.

### **Цели аудита**

Аудит программы вакцинации против COVID-19, реализуемой в Португалии государственными органами, проводился с целью оценки ее эффективности и результативности с учетом поставленных целей, использованных ресурсов и достигнутых результатов.

### **Основные результаты**

Реализация программы соответствовала международным рекомендациям. Логистическая система хранения и распределения вакцин обеспечила своевременную и пропорциональную раздачу вакцин в пункты вакцинации. Тем не менее в конце 2022 года уровень потерь доз вакцины составил 11,2%, что соответствует 3,5 миллионам неиспользованных доз вакцин (эквивалентно порядка 54,5 млн евро), что частично является результатом избыточного приобретения, продвигаемого в ЕС во избежание риска дефицита.

Счетный суд предоставил несколько рекомендаций, касающихся определения и принятия стратегий по управлению последствиями и воздействием COVID-19 на систему здравоохранения и обеспечению ее устойчивости, а также относительно планирования реагирования на будущие чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения.



Счетный суд Португальской Республики проверил осуществление госзакупок в соответствии с Национальной стратегией экологических государственных закупок 2020 года ([ENCPE 2020 - Estratégia Nacional de Compras Públicas<sup>29</sup>](#)).

### Цели аудита

Выявить эффективность реализации Национальной стратегии экологических государственных закупок 2020 года.

### Основные результаты

#### По итогам проверки было выявлено, что

- экологические критерии не были разработаны правительством либо не были адаптированы к реалиям Португальской Республики;
- отсутствует оценка включения экологических критериев в государственные закупки;
- отсутствует мониторинг реализации программы.

<sup>29</sup> В настоящее время актуальна [Национальная стратегия по экологическим государственным закупкам 2030](#), принята в 2023 г.

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Право Европейского союза (ЕС):

- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о концессионных соглашениях ([Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках ([Directive 2014/24/EU on public procurement](#));
- Директива ЕС от 26 февраля 2014 г. о государственных закупках в сфере водного хозяйства, энергетики, транспорта и почтовых услуг ([Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#));
- Директива ЕС от 16 апреля 2014 г. о порядке выставления электронных счетов-фактур при осуществлении государственных закупок ([Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement](#));
- Директива ЕС от 13 июля 2009 г. о закупках в сфере обороны и безопасности ([Directive 2009/81/EC on procurement in the defence and security sector](#));
- Регламент Европейской комиссии (ЕК) 2016/7 от 5 января 2016 г. ([Regulation EU 2016/7 of 5 January 2016](#)), устанавливающий форму Единого европейского закупочного документа ([Single european procurement document, ESPD](#))<sup>30</sup>.

#### Международные соглашения:

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#))

#### Национальное право:

- Кодекс о государственных закупках ([Le Code de la commande publique](#)) – систематизированный законодательный акт, регулирующий отношения в сфере

<sup>30</sup> Декларации для участия в процессе государственных закупок.



государственных закупок (с учетом различий между государственными контрактами, концессионными соглашениями и государственно-частным партнерством). Вступил в силу 1 апреля 2019 г. Объединил положения более 30 нормативно-правовых документов. Состоит из двух частей: первая – законодательная (*la partie législative*), вторая – нормативная (*la partie réglementaire*)<sup>31</sup>. Организован в соответствии с хронологией заключения контракта, содержит информацию о правилах определения поставщика, заключения/изменения/расторжения договора и требованиях к исполнению принятых сторонами контракта обязательств. В начальной версии включал 1747 статей, последние изменения вступили в силу с 1 января 2023 г.<sup>32</sup>

- Региональный кодекс ([Le Code général des collectivités territoriales](#))<sup>33</sup> (в части взаимодействия тендерных комиссий и региональных органов власти).
- Кодекс административной юстиции ([Le code de la justice administrative](#)) (в части судебных процедур по вопросам обжалования итогов конкурсных процедур).
- Уголовный кодекс ([Le code pénal](#)) (в отношении преступлений, связанных с нарушением принципов свободного и равного доступа к госзакупкам – фаворитизм<sup>34</sup>). Закон [Sapin II](#) от 9 декабря 2016 г. «О прозрачности, борьбе с коррупцией и модернизации экономической жизни» устанавливает наказание за фаворитизм в виде двух лет лишения свободы и штрафа суммой 200 000 евро. Примеры фаворитизма – раскрытие инсайдерской информации, искусственное разделение контрактов (*le saucissonnage*) с целью избежать формальной конкурсной процедуры. Незаконное получение

---

<sup>31</sup> Законодательная часть включает нормативно-правовые акты, принимаемые Парламентом (Национальным собранием и Сенатом) или референдумом. Нормативная часть содержит декреты, т.е. акты, подготовленные органом исполнительной власти или администрацией президента.

<sup>32</sup> Указ № 2022-1683 от 28 декабря 2022 г. ([Décret n° 2022-1683 du 28 décembre 2022](#)), Приказ от 29 декабря 2022 г. ([Arrêté du 29 décembre 2022](#)).

<sup>33</sup> Объединяет нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность местных органов власти.

<sup>34</sup> Законом 91-3 от 3 января 1991 г. ([Loi n° 91-3 du 3 janvier 1991](#)) введено понятие «преступление фаворитизма» (*délit de favoritisme*), т.е. предоставление необоснованных преимуществ при заключении государственных контрактов. «Преступление фаворитизма» закреплено в статье 432-14 Уголовного кодекса.

прибыли<sup>35</sup> (la prise illégale d'intérêt), коррупция<sup>36</sup> (la corruption), злоупотребление властными полномочиями<sup>37</sup> (le trafic d'influence), взяточничество<sup>38</sup> (la concussion) – наиболее распространенные преступления в области госзакупок.

- Извещения и приказы, являющиеся приложениями к [Кодексу о государственных закупках](#) (21 приложение в актуальной версии документа).
- Сборник общих административных правил ([Les cahiers des clauses administratives générales, CCAG](#)) – положения, применимые к определенной категории договоров. Исполнение не является обязательным. Применяются только к государственным контрактам, в которых прямо упоминаются<sup>39</sup>. Правовой департамент Министерства экономики, финансов, промышленного и цифрового суверенитета разработало [Практическое руководство](#) по применению соответствующих административных правил.
- Сборник общих технических правил ([Les cahiers des clauses techniques générales](#)) устанавливает технические нормативы в отношении [строительных](#) и [гражданских инженерных](#) работ.
- **Нормативные акты, направленные на «экологизацию» госзакупок<sup>40</sup>:**
  1. Закон № 2021-1104 от 22 августа 2021 г. «О борьбе с изменением климата и повышении устойчивости к его последствиям» ([Loi № 2021-1104 du 22 août 2021](#)) – Ст. 35–39;
  2. Указ № 2022-767 от 2 мая 2022 г. ([Décret n° 2022-767 du 2 mai 2022](#)).

<sup>35</sup> Ст. 432-12 и Ст. 432-13 Уголовного кодекса. Наказание до 5 лет лишения свободы и штрафа на сумму 500 000 евро.

<sup>36</sup> Ст. 432-11 Уголовного кодекса. Наказание до 10 лет лишения свободы и штрафа на сумму 1 млн евро.

<sup>37</sup> Ст. 432-11 Уголовного кодекса. Наказание до 10 лет лишения свободы и штрафа на сумму 2 млн евро.

<sup>38</sup> Ст. 432-10 Уголовного кодекса. Наказание до 5 лет лишения свободы и штрафа на сумму 75 000 евро.

<sup>39</sup> На текущий момент действуют 6 сборников административных правил: «Контракты по предоставлению товаров и услуг» (CCAG FCS), «Контракты по предоставлению интеллектуальных услуг» (CCAG PI), «Контракты по оказанию услуг связи» (CCAG TIC), «Контракты на осуществление общественных работ» (CCAG travaux), «Промышленные контракты» (CCAG industriels), «Контракты на управление государственными проектами» (CCAG de maîtrise d'œuvre).

<sup>40</sup> Внедрение экологических критериев в процесс государственных закупок.

- **Нормативные акты, стимулирующие развитие экономики замкнутого цикла:**

1. Закон № 2020-105 от 10 февраля 2020 г. «О борьбе с отходами и циркулярной экономике» ([Loi № 2020-105 du 10 février 2020](#)) – Ст. 58;
2. Указ № 2021-254 от 9 марта 2021 г. ([Décret n° 2021-254 du 9 mars 2021](#)): устанавливает обязательство приобретать посредством государственных закупок товары, произведенные в результате повторного использования или с использованием вторсырья.
3. Приказ от 3 декабря 2021 г. ([Arrêté du 3 décembre 2021](#)): устанавливает правила декларирования расходов, связанных с приобретением товаров из переработанных материалов.

- К договорам о государственных закупках и концессионным договорам, заключенным до 1 апреля 2019 г., применяются положения нормативных актов, действовавших до этой даты. Список нормативных актов доступен по [ссылке](#).

**Орган,  
ответственный за  
закупки**

- Министерство экономики и финансов ([Ministère de l'Économie et des Finances](#)). Осуществляет общую координацию вопросов развития системы государственных закупок.
- Управление<sup>41</sup> по вопросам конкуренции, защиты прав потребителей и предотвращения мошенничества ([Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes](#)) осуществляет контроль за прозрачностью процесса госзакупок, выявляет недобросовестные неконкурентные практики.
- Управление по надзору за обеспечением конкуренции ([L'Autorité de la concurrence](#)) является независимым административным органом, специализирующимся на выявлении антиконкурентных практик, анализе состояния рынков и контроле за монополиями.

<sup>41</sup> Министерства экономики, финансов, промышленного и цифрового суверенитета.

	<p>Распределение полномочий между управлениями зафиксировано в законе № 2008-776 от 4 августа 2008 г. (<a href="#">La loi n° 2008-776 du 4 août 2008</a>).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Объединение групп государственных закупок (<a href="#">Union des groupements d'achats publics, UGAP</a>). Выступает в качестве единой «точки входа» для организаций, желающих участвовать в государственных закупках.</li> </ul>
<p><b>Наличие цифровой платформы закупок</b></p>	<p>В соответствии с Планом цифровой трансформации процесса госзакупок 2017–2022 гг. (<a href="#">Le plan de transformation numérique de la commande publique 2017-2022</a>) реализованы следующие проекты<sup>42</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Цифровая платформа госзакупок (<a href="#">La plateforme des achats de l'État, PLACE</a>): публикация информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг;</li> <li>Цифровая платформа <a href="#">APProch</a>: публикация проектов госзакупок до начала официальных процедур;</li> <li>Платформа <a href="#">Chorus Pro</a>: выставление электронных счетов;</li> <li>Сервис <a href="#">DUME</a> (Le Document unique de marché européen): заполнение стандартной европейской формы заявки на участие в госзакупках.</li> </ul>
<p><b>Описание процесса государственных закупок</b></p>	<p><b><u>Общая характеристика</u></b></p> <p>Кодекс о государственных закупках (<a href="#">Le Code de la commande publique</a>) выделяет <b>два вида соглашений</b> в рамках государственной контрактной системы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>государственный контракт</b> (Le marché public) – контракт, заключенный одним или несколькими покупателями с одним или несколькими экономическими операторами для осуществления работ, предоставления товаров или услуг в обмен на денежное вознаграждение или любой эквивалент. Под покупателями (Les acheteurs) рассматриваются государственные заказчики<sup>43</sup> (les</li> </ul>

<sup>42</sup> Подробнее о других цифровых проектах и сервисах по [ссылке](#).

<sup>43</sup> Согласно Ст. 1211-1 Кодекса государственные заказчики – публичные юридические лица (государство, административно-территориальные образования, государственные учреждения), частные юридические лица, созданные специально для удовлетворения общественных потребностей, не являющиеся промышленными или коммерческими по характеру своей деятельности (деятельность частных юридических лиц финансируется, контролируется государством; управляющие структуры состоят из членов, более половины которых назначаются государством).

pouvoirs adjudicateurs) и организации-заказчики<sup>44</sup> (les entités adjudicatrices). В свою очередь, экономический оператор (opérateur économique) – физическое или юридическое лицо, государственное или частное (или группа лиц как с участием юридического лица, так и без него), выступающее на рынке с предложением на выполнение работ, поставку продукции или оказание услуг. В рамках государственных контрактов отдельно выделяют:

1. **государственно-частные партнерства, ГЧП** (marché de partenariat) – публичные контракты, предметом которых является строительство, преобразование, реконструкция, демонтаж или разрушение объектов, оборудования или нематериальных товаров, необходимых для предоставления общественных услуг или выполнения общество значимых функций. Финансирование полностью или частично осуществляется экономическим оператором. Держатель договора обеспечивает проектное управление. В рамках ГЧП заказчиком может выступить любая государственная организация за исключением указанных в Ст. [L2211-1](#) Кодекса.
  2. **государственные контракты в области обороны и безопасности** (Le marché de défense ou de sécurité). Подробнее об особенностях в Ст. [L1113-1](#) Кодекса.
- **концессионное соглашение** (Le contrat de concession) – договор, по которому концедент (заказчик, указанный в Кодексе) поручает выполнение работ или оказание услуг одному или нескольким экономическим операторам (концессионеру) в обмен на право пользования объектом концессионного соглашения или определенную плату. Критериями различия концессионных соглашений и государственных контрактов являются предмет договора и «факт передачи риска» ([l'existence d'un transfert de risque](#)).

---

<sup>44</sup> Согласно Ст. 1212-3 и 1212-4 Кодекса организации-заказчики – государственные предприятия, выполняющие функции «сетевого оператора» (des activités d'opérateur de réseaux), оказывающая общественные полезные услуги в области производства, транспорта, электро- и водоснабжения, почтовой связи и комплексного освоения территории (включая добычу полезных ископаемых).

## Этапы процесса государственных закупок

1. Публикация объявления о госзакупке. Участники готовят конкурсную документацию.

2. Этап отбора. Процедура варьируется в зависимости от типа контракта и его стоимости.

- В случае **контракта на выполнение заказа**, когда исполнитель определен, закупка осуществляется без предварительных переговоров.
- В случае **рамочного соглашения** возможны две ситуации:
  - если заказчик выбрал одного подрядчика, то он запрашивает ценовое предложение (если необходимо), по итогам рассмотрения которого заключается контракт;
  - если заказчик выбрал нескольких подрядчиков, то выбор происходит на основе конкурса, по результатам которого соглашение заключается с одним из подрядчиков.
- В ситуации **«обычного» или «фиксированного» контракта** возможны различные варианты (в зависимости от предмета договора и его стоимости).

## **Особенности системы государственных закупок**

- Приоритет закупки услуг и работ.
- Наличие единой закупочной организации (UGAP) с долгой историей работы.
- Учет стоимости жизненного цикла товаров, работы и услуг и проведении закупок.



## Использование консалтинговых услуг государственными учреждениями

1

По итогам 2021 г. объем государственных закупок консультационных услуг у частных организаций составил 890 млн евро. Более 75% составляют услуги по разработке программных решений, 25% – проведение научных исследований, разработка и экспертное сопровождение реализации гос. проектов.

В 2015 г. по запросу финансового комитета Сената ВОА Франции провел [оценку эффективности](#) государственных расходов на консультационные услуги. В числе ключевых выводов отчета – отсутствие четко регламентированного процесса закупки консультационных услуг.

19 января 2022 г. премьер-министр Франции опубликовал [программный документ](#) с предложениями по совершенствованию процесса госзакупок консультационных услуг, включая сокращение бюджетных расходов на 15%.

### Цели аудита

1. Анализ исполнения рекомендаций по итогам аудита 2015 г.
2. Оценка развития системы госзакупок консультационных услуг в соответствии с задачами, обозначенными Премьер-министром в 2022 г.

### Основные результаты

- Отсутствие точных данных об уровне и динамике расходов на консультационные услуги, преимущественно по причине отсутствия эффективных инструментов учета и контроля.
- ВОА отмечает случаи, когда предметом закупки становятся услуги на выполнение задач, являющихся непосредственной зоной ответственности государственных органов. ВОА призывает к разработке четких правил в отношении проектов, которые реализуются с привлечением внешних подрядчиков.

Анализ основных этапов заключения и исполнения более 100 госконтрактов на оказание консультационных услуг, заключенных в период с 2019 по 2022 гг., выявил следующие проблемы: несоблюдение формальных процедур, установленным Кодексом о госзакупках, превышение финансовых лимитов или сроков исполнения контрактов.



---

## Рекомендации

1. Выработать единое определение «консультационных услуг, оказываемых частными организациями».
  2. Внедрить во всех государственных учреждениях системы мониторинга и управления данными, связанными с консалтингом. Разработать четкие правила распределения бюджетных расходов на консалтинговые услуги, актуализировать бухгалтерские инструменты и стандарты по учету соответствующих расходов.
  3. Разработать практическое руководство для государственных институтов по обращению к внешним частным организациями для оказания консультационных услуг.
  4. Обеспечить на межведомственном уровне единое руководство процессом закупок консультационных услуг путем уточнения и формализации обязанностей Управления государственных закупок.
  5. Учитывать все расходы на внешние консультационные услуги, осуществляемые в соответствии с рамочными соглашениями, в бюджетах соответствующих министерств.
  6. Оптимизировать расходы на внешний консалтинг. По возможности выполнить задачи за счет внутренних ресурсов без привлечения внешних подрядчиков.
  7. Внедрить систему внутреннего контроля расходов на консалтинг, оценку рисков и качества исполнения контрактов.
-





В соответствии со [Ст. L. 5213-13-1](#) Трудового кодекса, адаптированные предприятия, – компании, которые способствуют развитию территорий и созданию инклюзивной экономической среды, благоприятной для людей с ограниченными возможностями. Министерство труда выделяет дополнительные субсидии для поддержки такого рода предприятий.

### Цели аудита

1. Провести оценку эффективности государственной программы по развитию адаптированных предприятий.
2. Проанализировать механизм госзакупок как инструмент развития адаптированных предприятий.

### Основные результаты

- Государственные закупки представляют собой незначительный, но важный источник финансирования адаптированных предприятий. По оценкам DAE объем соответствующих госзакупок в 2022 г. составил 285 контрактов на сумму 7,43 млн евро (общая стоимость госконтрактов в 2020 г. составила 15 млрд евро).
- Социальный критерий – один из приоритетных в процессе отбора конкурных заявок. Разработан целевой количественный показатель по содействию социально ориентированным госзакупкам (25% от общего объема), однако отсутствует специальный индикатор для предприятий, работающих с людьми с ограниченными возможностями. Как отмечают эксперты DAE, несмотря на усилия по развитию социальных госзакупок, динамика роста остается ограниченной (рост с 4,4% в 2016 г. до 6,1% в 2020 г). Для сравнения рынок «зеленых» закупок в тот же период вырос с 18% до 30%.
- По оценкам ВОА, инструмент государственных закупок не способен значительно улучшить финансовые показатели адаптированных компаний без сокращения затрат на другие программы поддержки социальной занятости.

### Рекомендации

#### **Рекомендации (в части, касающейся госзакупок):**

внести изменения в статью [L.2113-14](#) Кодекса о государственных закупках во избежание конкуренции между адаптированными компаниями и другими госпрограммами поддержки социальной занятости.

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Международные соглашения:

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#));
- Соглашение между Европейским сообществом и Швейцарской конфедерацией о некоторых особенностях правительственных закупок ([Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on certain aspects of government procurement](#))

#### Национальное право:

- Федеральный закон о государственных закупках от 2019 г. ([Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen, BöB](#));
- Постановление о государственных закупках ([Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen, VöB](#)).
- Соглашение между кантонами о государственных закупках ([Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994/15. März 2001 über das öffentliche Beschaffungswesen, IVöB](#)).

### Государственный орган, ответственный за закупки

Основную координирующую роль в рамках государственных закупок выполняет Министерство финансов Швейцарии (Федеральный департамент финансов, [Eidgenössisches Finanzdepartement, EFD](#)).

Отдельные вопросы регулируются следующими организациями:

- Федеральная конференция по вопросам закупок ([Beschaffungskonferenz des Bundes, BKB](#)). Координирует общие вопросы государственных

закупок, а также использование и развитие цифровых закупочных платформ.

- Координационным совещанием органов строительства и недвижимости государственных застройщиков ([Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren, KBOB](#)). Занимается вопросами государственных закупок в строительстве, включая поставки материалов, работ, услуг, обслуживания, покупки и продажи недвижимого имущества.
- Координационным совещанием руководителей по вопросам строительства, планирования и защиты окружающей среды ([Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz, BPUK](#)). Отвечает за вопросы координации политики в сфере строительства и закупок товаров, работ и услуг между федеральным правительством и кантонами.

#### **Наличие цифровой платформы закупок**

Публикация о текущих тендерах, победителях, а также справочные материалы о закупках публикуются на портале [SIMAP](#) (Système d'information sur les marchés publics en Suisse).

#### **Описание процесса закупок**

Этапы процесса закупок [включают](#):

- Планирование закупки;
- Подготовку закупки (уточнение потребностей, анализ рынка и консультации с участниками рынка и отраслевыми экспертами);
- Выбор процедуры закупки;
- Выбор инструмента закупки;
- Подготовку тендера и тендерной документации;
- Проведение тендера, заключение договора с поставщиками;
- Управление контрактом, последующий контроль.

#### **Основные особенности государственных закупок**

- Особое внимание уделяется вопросам повышения устойчивости закупок (параметры устойчивого развития, защиты окружающей среды, а также устойчивости к кризисным ситуациям).

- Координация закупок между федеральным и региональным уровнями с целью организации совместных закупок, повышения соотношения цены и качества.
- Особое внимание при проведении закупок уделяется взаимодействию с участниками рынка, консультациям с отраслевыми экспертами.
- Наличие развитой системы руководств и практических пособий для всех участников закупок.



## Использование консалтинговых услуг государственными учреждениями

# 1

ВОА Швейцарии изучил эффективность процесса закупок, а также использование предоставляемых услуг на основе выбора источников закупок в сфере услуг.

**Цели аудита** Изучение эффективности процесса закупок и использования приобретенных услуг на основе выбора сторонних организаций.

**Критерии аудита** На основе 15 закупок в сфере услуг (экспертные контракты и другие услуги) с объемом финансирования в размере 9,5 млн. франков. Основой для выборки послужил отчет о контрактах Агентства на 2018-2021 гг.

### Основные результаты

1. ВОА выявил потенциал для повышения эффективности централизации отдельных департаментов Агентства в области закупок.
2. Ежегодное планирование и целевое использование кадровых и финансовых ресурсов Агентством осуществляются эффективно.
3. Децентрализованное распределение обязанностей в сфере закупок приводит к несогласованной работе отдельных подразделений Агентства и снижению эффективности закупок.
4. В 15 рассмотренных примерах не было обнаружено неэффективного или нецелевого расхода ресурсов при проведении закупок.

### Рекомендации

1. ВОА рекомендует дополнить требования в сфере закупок конкретными положениями, касающимися проведения анализа рынка и составления справочников, обязательных к использованию, особенно для крупных подрядчиков.
2. ВОА также рекомендует рассмотреть возможность централизации определенных компетенций и задач в сфере закупок в рамках проекта «Организационное развитие Агентства». Мера предполагает перераспределение обязанностей без расширения штата Агентства.
3. Ежегодное планирование, анализ проделанной работы, а также целевое использование Агентством кадровых и финансовых ресурсов находят отражение в ежемесячных [отчетах](#) о проделанной работе, представляемых Дирекцией Агентства. С точки зрения ВОА, подготовленные отчеты позволяют

---

Агентству получать полную информацию о текущем состоянии деятельности, а также о целевых показателях эффективности госзакупок.

4. Централизация процедуры закупок имеет следующие преимущества:

- оказание поддержки с помощью новых подходов в области закупок для тех, кто в этом нуждается;
  - повышение эффективности выполнения задач через централизацию сотрудников;
  - выявление возможностей объединения с помощью централизованного мониторинга контрактов.
-



Федеральная служба финансового контроля провела проверку деятельности Федерального статистического управления (далее – Управление). В рамках аудита была проведена оценка базовой закупочной документации.

---

### **Цели аудита**

Цель аудита – оценка закупок Управления на основе выборочных тестов с точки зрения экономической эффективности.

---

### **Основные результаты**

- Во всех проверенных закупках отсутствовали декларации о беспристрастности<sup>45</sup>.
- ВОА положительно оценивает соответствие между результатами закупочной деятельности и потребностями пользователей.
- Эффективность предоставляемых Управлением услуг не проходит систематическую проверку количественными методами.
- Служба финансового контроля рекомендует Федеральному статистическому управлению в будущем полностью взять на себя управление закупками с помощью системы электронного управления предприятиями GEVER, чтобы сократить число утечек в СМИ.

---

### **Рекомендации**

- ВОА рекомендовал Управлению впредь обращать внимание на состав оценочных групп и требовать от всех, кто участвует в подготовке тендерной документации и оценке, деклараций о непредвзятости.
- После аудита Управление пересмотрело свои процессы закупок и подготовило соответствующее руководство. Управление использует электронную систему управления бизнесом GEVER, которая обеспечивает автоматизацию и непрерывность бизнес-процессов.
- Служба финансового контроля рекомендует Управлению проверить, может ли механизм плановой контрольной отчетности (PCR) также использоваться для планирования закупок.

---

<sup>45</sup> Сотрудники Федеральной администрации, которые участвуют в закупках, должны регулярно декларировать отсутствие связей с подрядчиками. Декларация о беспристрастности может быть сделана как в общем формате, так и в связи с конкретным проектом.



Федеральное контрольное управление Швейцарии проверило, соблюдает ли Федеральное управление по оборонным закупкам (далее – Управление) надлежащие требования, направленные на предотвращение коррупции. Кроме того, ВОА проанализировал выполнение трех рекомендаций по результатам внешнего аудита, нацеленного на совершенствование процессов закупок в Федеральном министерстве обороны, гражданской защиты и спорта.

### Цели аудита

Цель проверки – оценка эффективности системы управления закупками Федерального Управления вооружений.

### Критерии аудита

Контрольные вопросы исследуются на основе интервью, анализа документов, а также практических примеров. Федеральная служба финансового контроля проверила каждый из трех проектов закупок с использованием арбитражных процедур закупок в областях компетенции наземных систем, авиационных систем, а также систем управления и разведки.

### Основные результаты

- Благодаря устоявшейся методологии управления проектами HERMES<sup>46</sup> процесс закупок унифицирован для систематического противодействия угрозе коррупции.
- Управление обладает инструментами, необходимыми для предотвращения коррупции. Помимо системы HERMES к ним относятся принцип «четырёх глаз»<sup>47</sup> и распределение функций между отделами.
- ВОА рекомендует Управлению периодически в обязательном порядке информировать своих сотрудников, участвующих в процессе закупок, о вопросах соблюдения нормативных требований и предотвращения коррупции.
- ВОА рекомендует Управлению проверять полноту информации, предоставленной внутренними и внешними сотрудниками для исключения их собственных интересов и побочных действий в каждом конкретном случае.

<sup>46</sup> Швейцарская методология, созданная в 1975 г., для реализации проектов, как правило, связанных с информационными технологиями. HERMES предоставляет готовые «сценарии» с указанием ответственных лиц и поэтапной разбивкой, что значительно увеличивает скорость планирования.

<sup>47</sup> Правило, согласно которому для подписания юридически или финансово значимого документа требуется подпись не одного, а нескольких руководителей.



## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Международные соглашения:

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#));

#### Национальное право:

- Конституция Южно-Африканской Республики 1997 г. ([Constitution of the Republic of South Africa](#)) – [Статья 217](#)
- Закон об управлении государственными финансами 1999 г. ([Public Finance Management Act, PFMA](#)) – Статья 51
- Закон о преференциальном режиме госзакупок 2000 г. ([Preferential Procurement Policy Framework Act, PPPFA](#))<sup>48</sup>
- Положение о преференциальных госзакупках 2017 г. ([Preferential Procurement Regulations, 2017](#))
- Закон о муниципальном самоуправлении № 32 2000 г. ([Municipal Systems Act 32 of 2000](#))
- Закон об управлении муниципальными финансами № 56 2003 г. ([Municipal Finance Management Act 56 of 2003, MFMA](#))
- Закон о расширении экономических прав и возможностей чернокожего населения 2014 г.<sup>49</sup> ([Broad-Based Black Economic Empowerment Act, B-BBEE Act](#))
- Закон об административном правосудии 2000 г. ([Administrative Justice Act, PAJA](#))<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Согласно PPPFA, государственный орган может заключить госконтракт на преференциальных условиях с лицами или категориями лиц, исторически находящимися в неблагоприятном положении вследствие дискриминации по признаку расы, пола или инвалидности.

<sup>49</sup> В соответствии с Законом Министерство торговли и промышленности издает кодексы передовой практики по расширению экономических прав и возможностей чернокожего населения, которые могут включать среди прочего «квалификационные критерии» при проведении госзакупок.

<sup>50</sup> Устанавливает основания для инициации судебного разбирательства в отношении итогов конкурса на проведение госзакупки.

30 июня 2023 г. Национальное Казначейство разработало и внесло на рассмотрение Национальной Ассамблеи (нижняя палата Парламент ЮАР) «Законопроект о системе государственных закупок». ([Public Procurement Bill 2023](#)). Проект направлен на систематизацию и гармонизацию действующего законодательства в области государственных закупок. С точки зрения [авторов](#) документа, принятие соответствующего законопроекта позволит повысить прозрачность и эффективность системы госзакупок, будет способствовать социально-экономическому и технологическому развитию.

### Орган, ответственный за закупки

В 2013 г. в рамках Национального Казначейства создано Управление по государственным закупкам ([The Office of the Chief Procurement Officer, OCPPO](#)). Главная задача подразделения – [мониторинг](#) и оценка эффективности системы государственных закупок, подготовка предложений по повышению ее эффективности и прозрачности.

### Наличие цифровой платформы закупок

- Центральная база данных поставщиков ([Central Supplier Database, CSD](#)). Все компании, желающие принять участие в конкурсе, должны пройти регистрацию на портале.
- В апреле 2015 г. запущена Единая электронная торговая площадка ([www.etenders.gov.za](http://www.etenders.gov.za)). Цель проекта – повышение доступности, стандартизация и автоматизация процесса закупок. Модератор платформы – Управление по госзакупкам Национального Казначейства ([The Office of the Chief Procurement Officer, OCPPO](#)). Техническая поддержка портала осуществляется Государственным информационным агентством ([State Information Technology Agency, SITA](#)). На портале размещаются объявления о доступных тендерах и госконтрактах, включая конкурсную документацию и техническое задание.
- Закупка товаров и услуг, управление закупкой осуществляется централизованно через портал [gCommerce](#).

## Описание процесса государственных закупок

### Этапы процесса государственных закупок:

Процесс государственных закупок состоит из [пяти](#) этапов:

1. Планирование (Planning) – оценка потребностей, составление бюджета, разработка технических спецификаций и выбор наиболее подходящей стратегии закупок.
2. Инициирование закупки (Initiation of a procurement process) – запрос предложений/приглашений к участию в торгах, публикация проектной документации.
3. Выбор победителя торгов (Awarding the contract to the winning bidder). Оценка конкурсных заявок и принятие решения осуществляется специальной Комиссией, созданной в рамках организации – заказчика. Оценка происходит в два этапа: первый – техническая оценка (оценка возможности выполнить заказа в соответствии с установленными критериями), второй – оценка ценового предложения.
4. Заключение контракта (Contracting the supplier). Контракты содержат конкретное описание обязательств поставщика и заказчика. После подписания контракта информация о подрядчике, название компании, результаты конкурсной оценки публикуются на портале [eTenders](#).
5. Выполнение контракта (Implementing the contract).

### Особенности процесса государственных закупок

- Для определения соответствующего типа процедуры закупок используются пороговые [значения стоимости контракта](#) (thresholds), которые действуют на национальном или провинциальном уровне:
  1. Для контрактов на сумму до 2000 рандов (105,2 долл. США) закупающие органы могут осуществлять закупки за наличные (без конкурсных торгов).

2. Для контрактов на сумму более 2 000 рандов, но не более 1 000 000 рандов (53 125 долл. США) запрашиваются устные или письменные ценовые предложения (котировки). Победителем признается поставщик, предложивший наименьшую цену.
  3. Контракты на сумму более 1 000 000 рандов подлежат конкурсным торгам.
- Заказчик должен обеспечить строгое соблюдение пороговых значений закупок.

Подробнее о процессе государственных закупок в [Руководстве](#) по управлению цепочками поставок для финансовых работников (Supply Chain Management. A Guide for Accounting Officers/Authorities).

### **Особенности системы государственных закупок**

- Высокий потенциал совершенствования государственных закупок;
- Нормативно-правовая база в области закупок применяется в отношении госконтрактов на товары или услуги, а также в случае продажи или сдачи в аренду государственных активов или заключения соглашения о государственно-частном партнерстве (ГЧП).
- Значительная степень децентрализации закупочного процесса.



## Результаты деятельности центральных и региональных органов власти в ЮАР

1

ВОА ЮАР опубликовал консолидированный отчет по итогам оценки эффективности работы центральных и региональных органов власти, а также госкомпаний в 2021–2022 финансовом году (с 1 апреля 2021 г. по 31 марта 2022 г.).

### Цели аудита

Проверка качества финансового управления, анализ достижения целевых показателей.

### Основные результаты

- ВОА отметил постепенное улучшение результатов деятельности госорганов. Проверки показали, что показатели работы 47 из 160 ведомств улучшились, а 12 – ухудшились. Для госкомпаний этот показатель составил 67 и 34, соответственно (из 238).
- По результатам проверки выявлены недостатки в планировании и межведомственной координации, отсутствие контроля и подотчетности, ненадлежащее финансовое управление и несоблюдение норм законодательства, а также значительное ухудшение состояния инфраструктуры.
- Отдельное внимание было уделено анализу системы госзакупок. Как отмечают эксперты, уровень несоблюдения требований законодательства остается высоким – нарушения зафиксированы в 44% проверяемых организаций, что снижает эффективность закупочного процесса. Объем незапланированных расходов в 2021–2022 гг. составил 51,22 млрд рандов (2,7 млрд долл. США), в 2020–2021 гг. – 136,67 млрд рандов (7,1 млрд долл. США).
- ВОА сформулировал следующие общие рекомендации: усовершенствовать кадровую политику, внедрить постоянный мониторинг эффективности деятельности, улучшить культуру финансового управления.

## Национальное регулирование

### Правовое регулирование государственных закупок

#### Международные соглашения:

- Соглашение ВТО о государственных закупках ([GPA](#));
- Соглашение о Транстихоокеанском партнерстве ([Ст. 15 «Государственные закупки»](#)).

#### Национальное право:

- [Закон № 35 от 1947 г.](#) «О национальных счетах»
- Закон № 73 от 1948 г. «О национальной собственности»
- [Постановление Кабинета Министров № 165 от 1947 г.](#) «О бюджете, аудите и бухгалтерском учете»
- Указ Министерства финансов Японии № 52 от 1962 г. «О правилах управления контрактами»

#### Местное законодательство:

- Закон № 67 от 1967 г. «О местной автономии»
- Указ Правительства «Об исполнении закона «О местной автономии»

#### Общее процедурное регулирование:

- «Антимонопольный закон» № 54 от 1947 г.
- Закон № 256 от 1949 г. «О предотвращении задержек платежей по государственным контрактам»
- Закон № 42 от 1999 г. «О доступе к информации, находящейся в распоряжении административных органов»
- Закон № 127 от 2000 г. «О содействии надлежащему исполнению торгов и заключению контрактов на общественные работы»
- Положение «О государственных закупках в Японии».
- [Закон № 100 от 2000 г.](#) «О стимулировании закупок экологически чистых товаров и услуг государственными и иными организациями»

<b>Орган, ответственный за закупки</b>	Политика в сфере закупок регулируется Министерством финансов Японии ( <a href="#">Ministry of Finance</a> )
<b>Наличие цифровой платформы закупок</b>	Цифровая платформа JETRO ( <a href="#">Japan External Trade Organization</a> ) – единая информационная система для получения информации о состоянии, фактах и действиях субъектов сферы закупочной деятельности. JETRO включает в себя единую классификацию товаров, работ и услуг по каталогам.
<b>Описание процесса государственных закупок</b>	<p><b>Двухуровневая система государственных закупок:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Государственные закупки центрального правительства (Кабинета министров Японии), министерств и агентств;</li> <li>2. Государственные закупки органов государственной власти административно-территориальных делений и муниципальных образований</li> </ol> <p><b>Этапы процесса госзакупок:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Проведение обязательной квалификации поставщиков (оценка соответствия потенциального исполнителя установленным критериям заказчика и требованиям нормативно-правовых актов на основе собственных моделей)</li> <li>2. Публикация органами государственной власти информации о начале приема заявок на официальном сайте национального средства массовой информации – газеты «Канпо»;</li> <li>3. Обеспечение участия иностранных поставщиков и подрядчиков в закупочной деятельности посредством доведения до них информации о предстоящих закупках (соответствующая информация размещается на сайтах МИД Японии и Японской организации содействия развитию внешней торговли);</li> <li>4. Прием и отбор заявок, осуществление торгов, выявление победителей.</li> </ol> <p><b>Способы проведения конкурсов:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Открытый (подать заявку на участие в конкурсе может любой исполнитель);</li> </ol>

**Особенности  
системы  
государственных  
закупок**

2. Выборочный (на основе заявок, представленных с учетом определенных критериев, государственный заказчик выбирает поставщиков и утверждает их заявки для дальнейшего участия в конкурсных процедурах;
  3. Лимитированный, или единоличный (контракт заключается с единственным поставщиком);
- Один из наиболее крупных рынков государственных закупок;
  - Наличие подробной методологии оценки поставщиков и системы рейтингов;
  - Приоритет каталогов товаров, работы и услуг;
  - Для многих тендеров нет ограничений (преференций) по участию для крупных компаний и компаний сектора МСП;
  - Цены по государственным контрактам как правило превышают рыночные.





**Аудиторский отчет за 2022 Счетной палаты  
Японии**

**1**

Документ «Basic Policy on Audit for 2023» проведен в 2023 г. на основании Базовой политики аудита на 2023 год и представляет результаты аудита, проведенного в 2023 году. Основная цель состоит в обеспечении эффективности и точности аудита, учитывая социальные и экономические тенденции.

**Цели аудита**

Аудит направлен на контроль за государственными расходами и доходами, обеспечение адекватности финансового управления, выявление и исправление дефектов, а также подтверждение государственных счетов на основе результатов аудита.

**Критерии аудита**

**Аудит включает проверки:**

- точности: соответствия финансовых отчетов реальному финансовому состоянию
- законности: соответствия финансового управления утвержденным бюджетам, законам и регуляциям
- экономности: минимизации затрат при реализации проектов
- эффективности: достижения максимальных результатов при заданных затратах
- результативности: достижения целей и ожидаемых эффектов проектов

**Виды проводимых аудитов**

- Анализ социальной защиты, образования, науки и технологий, общественных работ, обороны, экономического сотрудничества, малого и среднего бизнеса, цифровизации.
- Проверку мер по борьбе с COVID-19
- Оценку необходимости конкретных операционных систем

## Основные результаты

В документе [Basic Policy on Audit for 2023](#) не содержатся конкретные выводы по результатам аудита, поскольку этот документ представляет собой общую политику и методологию аудита, а не отчет о конкретных результатах аудита за определенный год. Он определяет подходы, направления и критерии, используемые в аудиторских проверках.

Влияние результатов аудита заключается в повышении прозрачности и подотчетности государственного управления и финансов, а также в улучшении реализации проектов. Аудит способствует оптимизации бюджетных расходов и управления, что необходимо для улучшения финансового положения государства и обеспечения эффективности государственных расходов



Документ представляет собой отчет о результатах аудита за 2021 финансовый год, проведенного Управлением по аудиту Японии. Он охватывает различные области государственных расходов и проектов, предоставляя анализ и оценку их эффективности и законности.

### Цели аудита

Аудит направлен на анализ обеспечения прозрачности и ответственного использования государственных средств.

### Критерии аудита

Основными критериями аудита были законность расходов, соответствие бюджетам и политическим рамкам, а также оценка результативности и целесообразности расходования средств и включал в себя следующие проверки:

- точности: соответствия финансовых отчетов реальному финансовому состоянию
- законности: соответствия финансового управления утвержденным бюджетам, законам и регуляциям
- экономности: минимизации затрат при реализации проектов
- эффективности: достижения максимальных результатов при заданных затратах
- результативности: достижения целей и ожидаемых эффектов проектов

### Основные результаты

Аудит выявил ключевые проблемы в управлении государственными ресурсами и предложил меры по их устранению. Основной упор сделан на необходимости улучшения планирования, контроля и отчетности в государственных структурах, чтобы обеспечить более эффективное и экономичное использование государственных средств. Эти меры предполагают повышение ответственности и прозрачности в процессах государственных закупок и финансового управления.

Результаты аудита подчеркивают необходимость:

- улучшения системы государственных закупок,
  - усиления контроля и прозрачности расходования средств,
  - оптимизации государственных программ для повышения их эффективности.
- 

## Рекомендации

### 1. Управление данными в чрезвычайных ситуациях

- **Проблема:** плохие условия хранения и устаревание электронных данных, необходимых для экстренных работ.
- **Решение:** регулярное обновление и хранение электронных данных, распределение мобильных роутеров и назначение учетных записей электронной почты для системы восстановления после аварий.

### 2. Эффективность контрактов в исследовательских проектах

- **Проблема:** национальный институт экологических исследований проводил биохимические тесты через подрядчиков с недостаточно эффективными контрактами.
  - **Решение:** установление конкретных мер для своевременной оплаты, отражающей фактическую производительность контракта, и обучение сотрудников.
-

