

вынесен за пределы даже нормативно-правовых актов подзаконного характера и содержится сугубо в юридической литературе, но данный факт легко исправим небольшими дополнениями действующего законодательства.

В целом, прослеживается однозначный вывод о крайне большой степени и уровне проработанности антиэкстремистских норм в российском праве, которое в данном вопросе не уступает зарубежному антиэкстремистскому законодательству. Все эти факторы, позволяют признать эффективными законодательные меры по борьбе с экстремизмом в Российской Федерации.

2.8. Анализ системы государственных закупок в Республике Беларусь и зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование

Рынок государственных закупок является важнейшим элементом экономического развития страны, а сама система государственных заказов все более становится одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики, оказывающего существенное влияние на ее динамику и структуру.

Госзакупки – это не только процесс заказа, но и инструмент выстраивания политики выполнения государством своих функций:

- защиты (военно-промышленный комплекс);
- продовольственной безопасности (агропромышленный комплекс);
- энергетической безопасности (топливно-энергетический комплекс);
- социальная сфера (образование, здравоохранение, наука, культура);
- охрана и сохранение природных ресурсов [148, с. 29].

Государство является потребителем на рынке товаров, работ и услуг – доля государственных закупок постоянно растет и составляет в развитых странах более 20% ВВП. Поэтому правительство, руководя государственными расходами и налогами, может оказывать значительное воздействие на социально-экономические процессы, а государственные закупки все более рассматриваются как один из мощных инструментов социально-экономического развития.

В социально-ориентированной экономике госзакупки решают такие важнейшие задачи как: обеспечение единства экономического пространства, развитие рынков и сохранение конкурентной среды, поддержка регионов и групп населения, развитие определенных субъектов рынка и секторов экономики, подготовка госуправления экономикой в условиях членства в ВТО.

Развитый механизм госзакупок позволяет более эффективно и справедливо использовать при выполнении госзаказа потенциал частного предпринимательства, обществ инвалидов, предприятий в малых городах и т.д., что содействует устойчивости экономического развития, ускоренному и сбалансированному решению актуальных задач социально-экономического развития.

С ростом тенденций социальной ориентации экономики, особенно в кризисных условиях, значимость системы государственных закупок многократно увеличивается. В современной белорусской экономике происходит сближение показателей государственных расходов с показателями развитых стран, в первую очередь, за счет увеличения затрат государства на модернизацию, решения инфраструктурных и жилищных проблем.

Методика госзакупок представляет собой определенную совокупность организационных мероприятий и технологий их осуществления. Основным ее назначением является повышение эффективности исполнения госзаказа. Методики организации и проведения государственных закупок различаются в зависимости от предмета закупки (особенно в части услуг: строительные услуги, консалтинговые и т.д.), а также от степени развитости информационной инфраструктуры в конкретной стране (возможности информирования о закупках, электронных маркетинга и аукционов, системы документационного сопровождения контрактов и т.д.).

Методика закупок определяет действия их участников по следующим стадиям закупочной деятельности:

1. Что именно и когда покупать (определение предмета закупки);
2. У кого и на каких условиях покупать (маркетинг);
3. Как оформлять и сопровождать сделку (закупка);
4. Как произвести анализ закупочной деятельности (контроль) [246].

Каждый из этих вопросов имеет две составляющие: внешнюю (использование ценового механизма, переговорные и юридические аспекты) и внутреннюю (внутриорганизационное обеспечение). Поэтому для повышения эффективности государственных закупок требуется огромная аналитическая работа и слаженность всех звеньев механизма социально-экономического развития страны.

Госзакупки – это инвестиции. Посредством механизма госзакупок решается проблема привлечения ресурсов для ускоренного экономического роста и социального развития. При этом важно учитывать, что важны не только темпы экономического роста, но и создание условий для решения таких важных задач, как:

- достижение социальной и технологической однородности экономического пространства страны;
- снижение дифференциации уровня жизни по доходным группам и между различными регионами;
- сближение технологического уровня производства в различных отраслях экономики;
- повышение социально-технологической однородности экономики.

Именно посредством совершенного механизма госзакупок эти задачи могут быть решены наиболее эффективно.

Главная проблема для будущего развития нашей страны заключается в том, что рост инвестиций пока очень неустойчив и во многом базируется

на благоприятной конъюнктуре мировых рынков. Поэтому возрастает актуальность госзакупок как института развития экономики и социума.

Госзакупки – это инструмент единого экономического пространства. Актуальность совершенствования механизма госзакупок возросла с формированием Таможенного союза. Главные ожидаемые результаты от межгосударственного сотрудничества в данной сфере – это предоставление национального режима предприятиям-резидентам сторон при участии в государственных закупках.

Госзакупки – это объект аналитических расчетов и государственного руководства, а также «тонкая» правовая и сложная организационная процедура, требующая значительных материальных и людских ресурсов. В теории и практике госзакупок важно учитывать цикл закупок, который включает в себя три процесса: формирование заказа, размещение заказа, исполнение заказа.

В законодательстве процесс размещения заказа имеет наибольшее нормативно-правовое обеспечение. Однако для повышения эффективности госзакупок важно уделять особое внимание этапу формирования заказа, от которого зависит до 60% эффективности закупок. Он предполагает такие мероприятия, как определение и обоснование закупок, их консолидация, проведение исследований рынка поставщиков (маркетинг), оптимизация закупок и поставок продукции по времени и месту (планирование). Следовательно, в законодательстве должны быть нормы, четко и процедурно регламентирующие формирование заказа, в том числе и начальной цены контракта. Одновременно необходимо определить положения по оценке рисков (финансовых, страховых и т.д.) для поставщиков и потребителей и процедуры по их анализу и снижению. При этом важно обеспечить конкуренцию поставщиков (что приведет к снижению цены сделки) и мотивацию представителей госзаказчиков к этой работе (и материальную, и моральную).

В размещении заказа важнейшую роль играет система информирования о закупках. Общеизвестные стандарты и наработанный многими странами опыт в этом вопросе свидетельствуют о том, что механизм прозрачности государственных закупок напрямую зависит от возможности государства обеспечить доступность к информации о закупках через государственные информационные интернет-ресурсы и печатные издания. Данные сведения о госзакупках, как правило, размещаются в открытом доступе.

Следует отметить, что передача полномочий по контролю над публичностью процесса госзакупок коммерческим или общественным структурам крайне нецелесообразна. Финансы, составляющие бюджетную массу страны, которые в дальнейшем будут обращены в государственный заказ, имеют налоговую природу, поэтому принципиально важно обеспечить прозрачность госзакупок на всех стадиях их осуществления.

Исполнение заказа предполагает контроль заказчиком выполнения условий контракта по государственной закупке – как по количественным, так и качественным показателям.

Таким образом, государственные закупки – это сфера, где необходим постоянный и значительный объем аналитической работы на всех стадиях закупки – формирования госзаказа, его размещения и исполнения (т.е. это сфера деятельности, в которой нужно многое и тщательно считать). Требуется учет процента прибыли предприятия, выигравшего конкурс, а также принципа ценообразования на товары и услуги предприятия и прочее. Необходим общественный мониторинг эффективности государственных закупок и закупок за счет собственных средств, постоянное информирование о востребованности тех или иных специалистов госзакупок, создание их банка данных с персональными рейтингами. Должна быть обеспечена возможность участия общества в оптимизации законодательной базы по государственным закупкам и закупкам за счет собственных средств.

Организация систем госзакупок в разных странах имеет как сходства, так и различия, которые объясняются национальными особенностями и обоснованы регулируемыми нормативно-правовыми актами в данной области. В частности, они характеризуются разным набором структурных элементов в системе финансирования государственного заказа и особенностями механизма их взаимодействия.

Рассматривая международный опыт организации системы государственных закупок, считаем необходимым подчеркнуть, что в западных странах вместо употребляемого в Республике Беларусь понятия «закупки для государственных нужд» используется термин «общественные закупки» или термин «закупки для общественных нужд» (public purchasing). В то же время, понятие «государственные закупки» в общем смысле соответствует принятому в международной практике термину «правительственные закупки» (government procurement), при этом обозначая государство в качестве субъекта закупочной деятельности.

Положительный опыт стран-лидеров может быть успешно использован при построении эффективного механизма финансирования в системе государственных закупок в Беларуси, поэтому следует остановиться на более подробном его изучении [222, с. 34].

Основополагающие требования были приняты в большинстве развитых стран мира. На них может быть ориентирован процесс закупок для государственных нужд в Республике Беларусь. Эти требования включают следующее:

1. Проведение государственных закупок должно осуществляться публично, и информация по процедурам должна быть общедоступна. При этом соблюдается принцип «презумпции открытости информации», заключающийся в том, что пользователь не обязан объяснять причины за-

проса, а государственный орган должен доказать, ссылаясь на нормы законодательства, почему он отказывает в предоставлении этой информации.

2. Закупки должны совершаться с максимальной эффективностью (соотношение цены и качества товаров, работ или услуг), что должно реализовываться путем повышения конкурентности в процедурах государственных закупок, расширения географии подрядчиков и т.п.

3. Процедуры должны осуществляться таким образом, чтобы все виды издержек заказчиков на осуществление закупок были минимизированы.

4. Результаты государственных закупок и действия конкретных заказчиков должны быть подконтрольны распорядителям бюджетных средств, а также специальным уполномоченным органам.

В настоящее время Федеральная контрактная система США (далее – ФКС США), пройдя продолжительный путь исторического формирования, является одной из наиболее эффективных систем государственных закупок в мире [222, с. 38].

Можно сказать, что ФКС США основана на четкой и детальной, но при этом достаточно дифференцированной и гибкой регламентации закупочных процедур, охватывающей все ключевые функции системы закупок:

- планирование закупок;
- размещение заказов;
- отбор поставщиков и заключение контрактов;
- администрирование и контроль исполнения контрактов;
- оценка результатов исполнения контрактов.

Будучи одной из старейших государственных контрактных систем в мире, ФКС США сегодня содержит все основные структурные элементы, необходимые для полного и всеохватывающего регулирования государственных закупок:

– детальное правовое регулирование посредством системы законов и подзаконных актов, регламентирующих нормы, правила и процедуры осуществления закупок;

– четкое распределение полномочий и ответственности между федеральными органами и должностными лицами, осуществляющими закупочный процесс;

- развитую систему планирования закупок;
- широкий набор способов закупок и типов заключаемых контрактов;
- библиотеку типовых контрактов и стандартных спецификаций;
- информационные системы, обеспечивающие доступ к базам данных по контрактам, поставщикам и иным параметрам федерального заказа.

Далее более предметно рассмотрим процесс регулирования и распределения полномочий в сфере закупок США.

Как и вся система права Соединенных Штатов Америки, ФКС США регулируется двумя уровнями нормативно-правовых актов. Первый со-

ставляет система федеральных законов США, которые содержат общие нормы регулирования, не влияющие на сам процесс закупок, но определяющие возможности и условия осуществления закупок и расходования на эти цели бюджетных средств. Второй уровень представлен подзаконными актами соответствующих ведомств, уполномоченных в сфере регулирования, организации и контроля закупочных процедур. Совокупность данных правил (The Federal Acquisition Regulation, FAR), включенных в раздел 48 «Общественные контракты и управление собственностью» Кодекса федеральных правил, размещается на официальном сайте Правительства США (<http://www.acquisition.gov>).

FAR – набор нормативных актов федеральных исполнительных органов США, регулирующих процесс государственных закупок. В этом процессе три этапа:

1. Определение объемов федеральных нужд и планирование закупок;
2. Размещение заказа и заключение контрактов;
3. Обеспечение исполнения контрактов и контроль.

Федеральные закупочные правила регламентируют деятельность государственных служащих на всех этапах закупочного процесса.

FAR состоят из восьми глав, определяющих общие требования, условия и порядок проведения различных процедур в рамках закупочного процесса – от планирования, выбора способов закупок и типов заключаемых контрактов (главы В и С) до управления исполнением контрактов, аудита и специальных условий контрактов (главы G и H).

Федеральные закупочные правила регулярно уточняются и модернизируются в соответствии с требованиями технического прогресса (главным образом в сфере информатизации и интернет-технологий) и изменениями законодательства и нормативной базы США. Последние перед утверждением размещаются в Федеральном регистре на сайте <http://www.federalregister.gov>, который представляет собой официальный журнал Правительства США, предназначенный для публикаций предлагаемых изменений в законы и правила, уведомлений о собраниях и судебных заседаниях и т.п.

Таким образом, дополнения и поправки в FAR проходят обязательную общественную экспертизу, срок которой не менее 60 дней.

Центральную роль в координации функционирования всей федеральной контрактной системы США, а также процессов планирования и осуществления закупок федеральных ведомств играет Управление федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy, OFPP). Оно входит в структуру Административно-бюджетного управления (Office of Management and Budget), которое, в свою очередь, является одним из подразделений Исполнительного офиса Президента США (Executive Office of the President). Миссия деятельности OFPP – содействие обеспечению экономичности, эффективности и результативности в осуществлении государ-

ственных закупок [222, с. 41]. В Республике Беларусь отсутствует специальное ведомство, уполномоченное реализовать государственную политику в области государственных закупок, но с определенными оговорками можно сказать, что в действующей системе органов исполнительной власти нашей страны функции, аналогичные компетенции американским, выполняет в основном Министерство антимонопольного регулирования и торговли. Однако в сфере государственных закупок к полномочиям ФАС до недавнего времени относился только контроль соблюдения законодательства о закупках, тогда как функционал OFPP значительно шире [222, с. 43].

Организация и проведение закупок в США – прерогатива специального независимого агентства при Правительстве США – Администрации общих служб (General Service Administration, GSA). Она отвечает за управление зданиями и обеспечение текущего функционирования федеральных ведомств, если иное не установлено федеральными нормативными актами, и состоит из Службы общественных зданий (Public Buildings Service) и Федеральной службы закупок (Federal Acquisition Service). Полномочия федеральных органов исполнительной власти США по осуществлению закупок возлагаются на руководителей таких органов.

В странах Евросоюза доминируют две модели закупочной деятельности: централизованная и распределенная (децентрализованная). При использовании распределенной модели каждое подразделение организации (министерства, департаменты и т.д.) самостоятельно проводит необходимые государственные закупки. Централизованная предусматривает формирование специализированного закупочного центра, в который поступают заявки от подразделений. В случае обеспечения предельной централизации закупочных процедур создается специальное ведомство, отвечающее за государственные закупки.

Плюсы и видимые минусы обеих моделей ясны:

- распределенная является более затратной, хоть и весьма гибкой;
- централизованная обеспечивает низкие цены за счет крупных оптовых закупок, но менее подвижна и не всегда учитывает специфику каждой конкретной закупки.

Наиболее эффективным в такой ситуации оказывается комбинирование моделей (на примере ЕС), когда общее руководство в ходе осуществления закупочных процедур (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация деятельности) осуществляется министерством экономики или министерством финансов в основном путем формирования бюджета. А сами закупочные процедуры проводятся специализированными структурами (отделами). Именно такая структура присутствует в системе закупок в Великобритании, где помимо главного ведомства и казначейства действуют такие специальные отраслевые службы, как, например, Служба закупок системы национального здравоохранения (National Health Service Supplies).

Порядок осуществления закупок для государственных нужд Великобритании основывается на соответствующих директивах Европейского Союза. Головной государственной организацией, координирующей на национальном уровне действующую систему государственных закупок в Великобритании, является Управление государственной торговли (Office of Government Commerce, OGC). Помимо совершенствования системы государственных закупок, координации деятельности госструктур и вопросов международного сотрудничества в данной сфере, в обязанности OGC входит также оказание возможного содействия национальным компаниям, малому и среднему бизнесу в обеспечении их участия в закупках на поставку товаров и услуг правительственным структурам Великобритании. По оценкам Еврокомиссии правительство страны ежегодно в рамках государственных закупок товаров, работ, услуг расходует около 25 млрд долл. США.

Для справки можно отметить, что в соответствии с соглашением ВТО о государственных закупках (далее – GPA) и директивами ЕС национальный режим в отношении контрактов на государственные закупки применяется к компаниям из стран Евросоюза, присоединившихся к соглашению ВТО о государственных закупках, а также из других стран мира (Болгария, Румыния, США, Япония, Канада, Израиль, Исландия, Республика Корея, Гонконг, Норвегия, Лихтенштейн, Швейцария, Сингапур).

Для обеспечения необходимой конкуренции достаточным количеством считается участие в процедуре закупки не менее пяти компаний. Процедуры закупок могут быть четырех видов: открытая (open procedure), ограниченная (restricted procedure), диалоговая (competitive dialogue procedure) и переговорная (negotiated procedure). Какие-либо особые налоговые режимы для коммерческих операций по реализации товаров, работ, услуг в рамках государственных закупок в Великобритании не применяются.

Определенные права по участию в торгах по государственным закупкам европейским и британским законодательством предусматриваются только для компаний, в которых работает более 50% людей с ограниченными физическими возможностями (supported factories and businesses).

Европейскими директивами установлены правила проведения электронных аукционов, а также закупок товаров, работ, услуг по так называемой Системе динамичных закупок (Dynamic Purchasing Systems). Правила также требуют обязательного исключения из числа участников процедуры государственных закупок компаний, руководители которых были замечены в уголовно наказуемых действиях (в даче взяток, мошенничестве, коррупции).

В странах Евросоюза, как и в большинстве развитых стран мира, в основе системы государственных закупок лежат конкурсные процедуры. Главный метод, при помощи которого проводятся закупочные процедуры, – это тендеры (конкурсные торги). Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) был предложен типовый закон о закупках, послуживший базисом и являющийся образцом для законода-

тельства по государственным закупкам (принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 г. – 17.06.1994 г. на 27 сессии ЮНСИТРАЛ) [222, с. 51].

Подобное законодательство принято в таких государствах, как Албания, Азербайджан, Афганистан, Армения, Бангладеш, Гамбия, Грузия, Гайана, Гана, Замбия, Казахстан, Кыргызстан, Кения, Монголия, Маврикий, Малави, Мадагаскар, Нигерия, Непал, Объединенная Республика Танзания, Польша, Руанда, Республика Молдова, Румыния, Словакия, Узбекистан, Уганда, Хорватия и Эстония.

В национальном законодательстве подавляющего большинства стран юридически закреплено определение понятия «государственные закупки». В США, например, закупки федеральных органов – это «приобретение федеральным органом (с учетом применения конкурентного отбора и заключением договора) товаров, работ или услуг (включая строительную отрасль) из не федеральных источников при использовании выделенных средств».

Исходя из вышеизложенного следует вывод о том, что закупочный процесс в зарубежных странах имеет существенные отличия и особенности. Основным объединяющим признаком государственных закупок, отраженных в нормативно-правовых актах всех рассмотренных стран, является осуществление закупок за счет бюджетного финансирования с учетом наиболее рационального их расходования.

При оценке эффективности государственных закупок в зарубежной практике используют такие критерии, как соответствие продукции запросам потребителей, обеспечение наилучших условий закупки, соблюдение принципов прозрачности, выбор надежного и квалифицированного поставщика, а также достижение поставленных социальных, экономических или экологических целей.

2.9. Криминализация коррупционных деяний медицинских работников, не осуществляющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции (сравнительно-правовой аспект)

В соответствии с положениями Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 18.03.2023) «О противодействии коррупции», под коррупцией понимают совершение преступлений, предусмотренных рядом статей УК РФ, а именно ст. 285, 290-291.2, 201, 204-204.2 [234]. В большинстве из них предусмотрен специальный субъект – должностное лицо или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации. Медицинский работник – термин, включающий в себя большое количество лиц, выполняющих разнообразные функции, основные из которых перечислены в ст. 73 Федерального закона от