

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Дёгтев Г.В.¹

¹*Московский городской университет управления Правительства Москвы (107045, г. Москва, ул. Сretenка, д. 28), e-mail: g.degtev@mail.ru*

Международный опыт госзакупок стал предметом пристального внимания не только теоретиков, но и практиков в данной области деятельности, что обусловлено необходимостью профессионального подхода к реализации норм и требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Среди основных целей Федерального закона № 44-ФЗ необходимо отметить повышение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд. Достижение поставленной цели основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; обеспечения конкуренции; профессионализма заказчиков; стимулирования инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективности осуществления закупок. Реализация вышеуказанных принципов требует серьёзного научно-методического обеспечения процесса государственных закупок в России. В статье представлен анализ организации государственных закупок в Австралии, Канаде, Швейцарии, Украине и других странах. Международный опыт государственных закупок представляет научный интерес и частично раскрыт в исследованиях Л. Давлятиной, А. Захарова, А.Н. Ладыгина и др. Изучение зарубежного опыта является необходимым элементом научно-методического обеспечения госзакупок, которое стало актуальной научно-практической задачей. Анализ закупок в России позволяет выделить отсутствие научно-методического обеспечения данной деятельности как одного из факторов неэффективного использования бюджетных средств. Особую актуальность разработка научно-методического обеспечения госзакупок с учётом международного опыта приобрела сейчас – в период перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: государственные закупки, международный опыт, бюджет, контрактная система.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PUBLIC PROCUREMENT

Degtev G.V.¹

¹*The Moscow City Government University of Management in Moscow (107045, Moscow, Sretenka Street, 28), e-mail: g.degtev@mail.ru*

International experience of public procurement has become the subject of attention not only theoretical but also practical in this activity because of the need for a professional approach to the implementation of the rules and requirements of the Federal Law of 05.04.2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs ". Among the main objectives of the Federal Law № 44-FZ, it should be noted increase the efficiency and effectiveness of state and municipal needs. Achieving this goal is based on the principles of openness, transparency of information on the contract system in the area of procurement, ensuring competition, professional customers, stimulating innovation, the unity of the contract system in the area of procurement, the responsibility for ensuring the effectiveness of state and municipal needs, the effectiveness of the procurement. The implementation of the above principles requires serious scientific support of the public procurement process in Russia. The paper presents an analysis of the organization of public procurement in Australia, Canada, Switzerland, Ukraine and other countries. International experience of public procurement is of scientific interest and partly revealed in studies Davlyatinoy L., A. Zakharov, A.N. Ladyagina etc. The study of foreign experience is an essential element of the scientific support of public procurement, which has become an urgent scientific challenge. Analysis of procurement in Russia allows you to emphasize the lack of scientific support of this activity as a factor in the inefficient use of budget funds. Of particular relevance to develop scientific and methodological support of public procurement based on international experience gained now - in the period of transition to the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs.

Keywords: government procurement, international experience, the budget, the contract system.

Система государственных закупок Российской Федерации находится в состоянии перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, регламентированного Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Среди основных целей Федерального закона № 44-ФЗ необходимо отметить повышение эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд. Достижение поставленной цели основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; обеспечения конкуренции; профессионализма заказчиков; стимулирования инноваций; единства контрактной системы в сфере закупок; ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективности осуществления закупок. Реализация вышеуказанных принципов требует серьёзного научно-методического обеспечения процесса государственных закупок в России.

В последние годы государственные закупки стали предметом диссертационных исследований, среди которых необходимо выделить работы В. Никифоровой «Государственные закупки как фактор развития регионального комплекса» (2010); А.Н. Ладягина «Международные тендеры в современных мирохозяйственных отношениях» (2009); И.И. Смотрицкой «Трансформация системы государственных закупок в российской экономике» (2009); Н.Н. Ефремовой «Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике» (2010); В.Ю. Котельникова «Институциональная модернизация государственных закупок как инструмент обеспечения экономической безопасной России» (2012). Но данные исследования носят точечный характер и не охватывают всего спектра проблем сферы государственных закупок.

Анализ диссертаций, монографий («Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом», Е.В. Балацкий, А.Б. Гусев, Н.А. Екимова (2007); «Закупки товаров и энергосервисных нужд: правовое регулирование», Л.В. Андреева (2011); «Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций», А.В. Делякина (2012); «Развитие механизма взаимодействия предпринимательских структур при использовании госзаказа», Л.Л. Лозенко (2011) и др.) свидетельствует о недостаточном теоретическом обосновании развития процесса государственных закупок в России, в том числе мало освещён международный опыт госзакупок.

Международный опыт государственных закупок представляет научный интерес и частично раскрыт в исследованиях Л. Давлятиной, А. Захарова, А.Н. Ладягина и др. Ведущие принципы международных закупок достаточно широко описаны в литературе как принципы прокьюрента, основными из которых являются открытость и прозрачность закупок для

удовлетворения общественных потребностей; равноправное и справедливое отношение ко всем поставщикам; экономное и эффективное использование бюджетных средств. Н.Н. Ефремова (2010) рассматривает международные государственные закупки как одну из форм мировой торговли, при которой задача покупателя – приобретение товара или услуги с определёнными параметрами или технико-экономическими характеристиками. В диссертационном исследовании Н.Н. Ефремова предлагает заимствовать австралийскую методику «эффективного расходования средств» или канадскую методику «оптимальной стоимости» для оценки эффективности государственных закупок. Данный опыт, несомненно, заслуживает внимания, но необходимо чётко понимать специфику обоих подходов для возможностей заимствования определённых положений в отечественной практике организации государственных закупок.

Сектор государственных закупок Австралии по эффективности сделок представлен на основе принципа value for money. При этом точной формулы расчётов нет. Данный принцип – это некая концепция определения эффективности закупочной деятельности на основе сравнения окончательной стоимости и рекомендованной. В руководстве по лучшим методам политики, размещённом на сайте DOFA, отмечается, что концепция эффективного расходования средств – это своего рода требование к должностным лицам органов закупок добиваться лучших результатов на каждой стадии закупочного процесса с учётом не только наименьшей цены, но и выгод, издержек, основанных на жизненном цикле товаров [7]. С другой стороны, ответственность и полномочия по государственным закупкам были делегированы главам государственных министерств и организаций, которые осуществляют закупки. Такое положение вещей привело к тому, что каждое министерство разрабатывает собственный стандарт по кадровому набору; оценке компетенции в области закупок и др. Ещё в 2000 г. была поставлена под сомнение адекватность данного подхода в отчёте «Контроль за исполнением контрактов в сфере общественных услуг Австралии». В отчёте было отмечено, что выросло число контрактов, которые не были проверены со стороны государства, т.к. закупочные организации отмечали присутствие коммерческой тайны. В результате контроль за исполнением контрактов стал одним из самых слабых направлений процесса государственных закупок Австралии. Были приняты ряд мер для того, чтобы «Руководство Содружества по конкурентным торгам и управлению контрактацией для руководителей» гарантировало обеспечение консультаций и руководства по управлению рисками на всех фазах жизненного цикла контракта.

Что касается эффективности государственных закупок в Канаде, то необходимо отметить, что концепция «оптимальной стоимости» - value for money рассматривается как своего рода комбинация цены, технической выгоды и качества. Такое сочетание выделенных

аспектов определяется закупочным органом в процессе запроса предложений и устанавливается в критериях оценки запрошенных предложений. Выполненные действия позволяют сформировать базу оценки и переговоров между покупателями и продавцами. Правительством Канады проводятся постоянные проверки для повышения роли закупок в промышленном и региональном развитии. Реализация национальных задач осуществляется через «Канадскую ежегодную стратегию закупок».

Таким образом, опыт Австралии и Канады при всём своеобразии имеет ряд общих недостатков, основным среди которых является отсутствие эффективного механизма оценки соответствия полученных результатов заявленным задачам.

Интерес представляет оценка эффективности государственных закупок Аргентины, которая основывается на трёх положениях: введение объединённых закупок (несколько государственных заказчиков объединяют закупки); использование контрольных цен (механизм контроля при недостаточном уровне конкурентной процедуры отбора); электронные закупки.

В Бельгии национальным законом о государственных заказах на работы, поставки и услуги предусматривается контроль над государственными расходами на всех этапах закупочной деятельности: принятие решения; расчёт сметы расходов; анализ соответствия планируемых расходов возможностям бюджета; визирование расходных документов; контроль оплаты контрактов.

К. Аязос отмечает, что в Норвегии ежегодный объём государственных закупок составляет 50 миллиардов евро. Страна принимает участие в европейском рынке как участник Соглашения о Европейской экономической зоне, что требует организации закупочной деятельности в соответствии с законами ЕЭС.

В Швеции надзор в сфере закупок осуществляет Управление по вопросам конкуренции, которое вносит изменения в правила закупок для развития эффективной конкуренции.

В Дании формирование политики государства в области государственных закупок осуществляют Ведомство по вопросам конкуренции Дании и Ведомство предпринимательства и строительства Дании.

В Финляндии регулирование государственных закупок осуществляется министерством занятости и экономики совместно с Федерацией муниципалитетов.

В Китае государственные закупки используются для уменьшения зависимости национальных производителей от конъюнктуры мировых финансовых рынков. Китай жестко регламентирует формы участия иностранного капитала в национальной экономике и вместе с тем обеспечивает открытость зарубежным странам относительно потоков ресурсов

и товаров. Политика государственных закупок в Китае состоит из двух направлений: государственные закупки как инструмент уменьшения технологической и финансовой зависимости национального производства от иностранных источников ресурсов и капитала; государственные закупки как механизм поддержки национального на экспорт. Такой подход способствует высокому уровню загрузки производства, позволяет избежать безработицы.

В Швейцарии закупки регламентированы кантональным, межнациональным и местным законодательством. При этом предусмотрен равный доступ поставщиков как из Швейцарии, так и других стран, имеющих режим госзакупок, идентичный швейцарскому. Необходимо отметить, что в системе государственных закупок Швейцарии традиционно важную роль играют социальные вопросы.

Е. Медякова, описывая европейскую систему госзакупок, отмечает, что при создании единой системы наднационального законодательства Европейского союза был использован опыт США. Автор указывает, что существующие различия в законодательствах стран Европейского союза осложнили процесс разработки процедур и методов проведения закупок для государственных нужд, их информационного обеспечения.

Оптимизация закупок для государственных нужд при минимализации расходов; обеспечение равных условий конкуренции при заключении контракта; соблюдение требования публичности; содействие осуществлению честного и открытого бизнеса; помощь малым и средним предприятиям в получении правительственных заказов – такие основные цели европейской системы госзакупок выделяет Е. Медякова.

Зубар В.В. отмечает, что существующей на Украине системе государственных закупок свойственно несовершенство нормативно-правовой и методической базы управления системой конкурсных закупок, что позволяет недобросовестным заказчикам использовать многие злоупотребления, пагубно сказывающиеся на эффективности госзакупок. Вместе с тем автор подчёркивает, что чётко сформулированная цель приближения национального законодательства к нормативной базе ЕС в рамках ассоциативного соглашения не позволит отступать от международных принципов и стандартов в сфере госзакупок. В.В. Зубар пишет, что приоритетным направлением совершенствования системы госзакупок является разработка и реализация концепции госзакупок как системы принципов повышения эффективности функционирования государственных, региональных и местных структур и организаций на основе оптимизации закупочных процессов. По мнению учёного, такая концепция должна реализовываться на основе системного подхода и наличия четырёх условий: качественно разработанной нормативной базы; сильного и компетентного контрольного и координационного органа;

действенной системы подготовки кадров как для заказчиков, так и для поставщиков, информационного обеспечения.

Миняйло А.И. (2011) рассматривает государственные закупки на Украине как фактор обеспечения положительной динамики экономического роста с позиций институционального подхода. При этом система госзакупок представлена как динамическая, постоянно совершенствующаяся. Но внедрение новых моделей управления закупками на Украине связано с определёнными методическими затруднениями. Проведённое ученым исследование научных взглядов на проблему госзакупок позволило раскрыть регулятивную функцию госзакупок в системе регулирования национальной экономики. Анализ значения госзакупок как макроэкономического регулятора национальной экономики определил их влияние на инновационные процессы при разработке научно-технической, инновационной, промышленной и бюджетной политики. А.И. Миняйло среди недостатков при закупках на Украине отмечает несовершенство законодательства, которое приводит к неоднозначности трактовки отдельных норм и правил распределения бюджетных средств, конфликту интересов в сфере госзакупок; нецелевое использование средств при проведении госзакупок; недостаточную открытость и прозрачность закупок.

А.Ю. Фиц (2013) отмечает, что вопросы совершенствования системы управления госзакупками на Украине с целью эффективного использования бюджетных средств, размещения заказов и др. приобрели особую остроту. Автор пишет, что неполнота и нестабильность структуры действующего закона о размещении заказа была оценена политическим руководством страны как главная причина непростой ситуации с закупками. А.Ю. Фиц предлагает следующие принципы формирования результативной системы госзакупок:

– стратегический подход (стратегическое мышление), который предусматривает применение целостной стратегии для дальнейшего развития системы закупок, и системный подход, направленный на разработку всех существенных составляющих системы закупок (правовое поле; институциональные механизмы); процедурная основа; подготовленные кадры в системе закупок; гражданское общество как клиент результативной системы закупок.

Таким образом, международный опыт государственных закупок представляет несомненный интерес для разработки и внедрения новых подходов к организации отечественных госзакупок. Анализ закупок в России позволяет выделить отсутствие научно-методического обеспечения данной деятельности как одного из факторов неэффективного использования бюджетных средств. Особую актуальность разработка научно-методического обеспечения госзакупок с учётом международного опыта приобрела сейчас – в период

перехода к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Список литературы

1. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. – М. : Волтер Клувер, 2009. – С. 111.
2. Захаров А.Н. Международные конкурсные торги : учеб. пособие. – М. : Изд. МГИМО, 2011. – 159 с.
3. Каранатова Л.Г. Воздействие государственного заказа на активизацию инновационной деятельности в России : монография. – СПб. : Изд-во СЗАГС, 2011. – 180 с.
4. Руководство по закупкам : учеб. пособие / под ред. Н. Димитри, Г. Пича, Дж. Спаньоло; пер. с англ. М.М. Форже, Е.В. Хилинской под ред. И.В. Кузнецовой; Нац. исслед. ин-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. – 659 с.
5. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. – М. : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 232 с.
6. Фиц А.Ю. Совершенствование управления государственными закупками в Украине // Региональная экономика и управление : электронный научный журнал. - 2013. - № 1 (33). - Режим доступа: <http://region.mcnip.ru>
7. Галушак М.П. Державні закупівлі в Україні: теоретичні аспекти та практичні проблеми//Галицький економічний вісник. – 2011. - № 1 (30). – С. 45-53.
8. National Bureau of Statistics of China official Website. - URL: <http://www.stats.gov.cn>.

Рецензенты:

Гладилина И.П., д.п.н., доцент, профессор кафедры управления государственными и муниципальными заказами Московского городского университета управления Правительства Москвы, г. Москва.

Соколов Л.А., д.э.н., профессор, Московский городской университет управления Правительства Москвы, г. Москва.