

Анализ зарубежного опыта и экономические последствия при создании экономических объединений в сфере закупок для государственных нужд

Analysis of foreign experience and economic consequences in the creation of economic associations in the field of procurement for public needs

Жигулин В.Г.

Соискатель Российского университета дружбы народов (РУДН), г. Москва
e-mail: ctek@bk.ru

Zhigulin V. G.

The applicant of the Russian University of Friendship of the People (RUDN), Moscow
e-mail: ctek@bk.ru

Аннотация

С точки зрения перспектив развития системы государственных и муниципальных закупок в России при реализации интеграционных процессов в рамках Единого экономического пространства союза Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии и России рассмотрен опыт развития системы государственных закупок при создании экономического объединения в сфере закупок для государственных нужд в рамках ЕС в части: используемых моделей госзакупок; порядка проведения тендеров по госзакупкам; принципов осуществления госзакупок; предметов осуществления госзакупок; процедур реализации госзакупок; нацеленности госзакупок на поддержку отечественных (национальных) производителей; использования передового опыта отдельных стран ЕС в реализации госзакупок, совершенствующих систему, принятую в Евросоюзе.

Ключевые слова: анализ, зарубежный опыт, экономические последствия, создание экономических объединений, сфера закупок, государственные нужды.

Abstract

From the point of view of prospects of development of system of state and municipal procurement in Russia in the implementation of integration processes within the common economic space of the Union of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia discussed the experience of development of system of public procurement with the establishment of economic enterprises in the sphere of procurement for state needs in the framework of the EU, in part: used of models of public procurement; the procedure for conducting tenders for public procurement; principles of implementation of public procurement; subjects of implementation of public procurement; procedures for the implementation of public procurement; the focus of public procurement to support domestic (national) producers; the use of best practices of individual EU countries in the implementation of public procurement, improving the system adopted in the European Union.

Keywords: analysis, foreign experience, economic consequences, creation of economic associations, procurement sphere, state needs.

В современных условиях проблема совершенствования системы государственных и муниципальных закупок приобретает все более многоаспектный характер.

С одной стороны, необходимо решать традиционную проблему повышения уровня открытости и прозрачности систем государственных и муниципальных закупок, что призвано обеспечить достижение максимальной эффективности указанных закупок по соотношению их цены и стоимости.

С другой стороны, в условиях санкций Запада возникает необходимость в поиске новых путей поддержания конкурентной среды при осуществлении государственных и муниципальных закупок с учетом возможностей таких закупок в дружественных странах, в частности, в странах, образующих Единое экономическое пространство в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Развитие системы государственных и муниципальных закупок за счет стран – участниц Единого экономического пространства ЕАЭС позволит поддержать необходимый уровень конкуренции при осуществлении закупок и одновременно сменить приоритеты закупок, исходя из негативных факторов внешнего характера – санкций Запада в отношении России.

Необходимо отметить, что развитие системы государственных и муниципальных закупок за счет стран – участниц Единого экономического пространства имеет не только непосредственный, но и опосредованный эффект, связанный со вкладом процессов развития системы государственных и муниципальных закупок в интеграционные процессы развития ЕАЭС.

Ожидаемый макроэкономический эффект от интеграции стран – участниц в ЕАЭС подразумевает: снижение цены на товары в результате уменьшения логистических издержек в рамках ЕЭП, развитие свободной конкуренции на общем рынке ЕАЭС за роста уровня экономического развития и вхождению новых стран-участниц, рост уровня заработной платы благодаря снижению непроизводственных издержек и росту производительности труда, увеличение объемов производства благодаря росту потребительского спроса, рост благосостояния населения стран – участниц ЕАЭС благодаря увеличению уровня занятости населения в импортозамещающих и экспортно-ориентированных отраслях, повышение темпов окупаемости новых товаров и технологий в условиях роста общего рынке ЕЭП и др.

Указанная задача является новой по своей постановке и на сегодняшний день не имеет инструментов оценки интеграционных перспектив Единого экономического пространства в части развития системы государственных и муниципальных закупок.

Таким образом, представляет интерес оценка интеграционных перспектив Единого экономического пространства в части развития системы государственных и муниципальных закупок. Решение этой задачи сопряжено с рассмотрением торговых аспектов мирохозяйственных процессов в рамках ЕАЭС как международной организации и направлено на изучение современных проблем и закономерностей интернационализации экономических отношений в интересах развития механизмов их регулирования на региональном уровне [1].

При анализе опыта зарубежных стран и экономических последствий развития системы государственных закупок при создании экономических объединений в сфере закупок для государственных нужд были учтены известные научные наработки, получившие отражение в трудах Покровской В.В., Усковой Е.А. [2], Антонова В.И., Киселевой О.В. [3], Сакаловой Р.М. [4], Слюсарь Н.Б. [5], Асаула А.Н., Грахова В.П., Кошечева В.А., Чибисова В.Е. [6], Дёгтева Г.В. [7], Семеновской Ф.З., Борлаковой М.Б., Боташевой Л.С. [8], Савченко В.В. [9], Налбандян А.А. [10], Панкова В.В., Чайковской Л.А., Кожухова В.Л. [11] и др.

Наиболее богатый в мировой практике американский опыт осуществления государственных закупок был положен в основу создания единой системы госзакупок

Евросоюза. Следует отметить, что рассматриваемый опыт единой системы госзакупок ЕС может служить потенциальной основой для создания единой системы госзакупок ЕАЭС.

Формированию единой системы госзакупок Евросоюза во многом способствовало создание соответствующей единой системы наднационального законодательства, основные цели которой представлены на рис. 1.

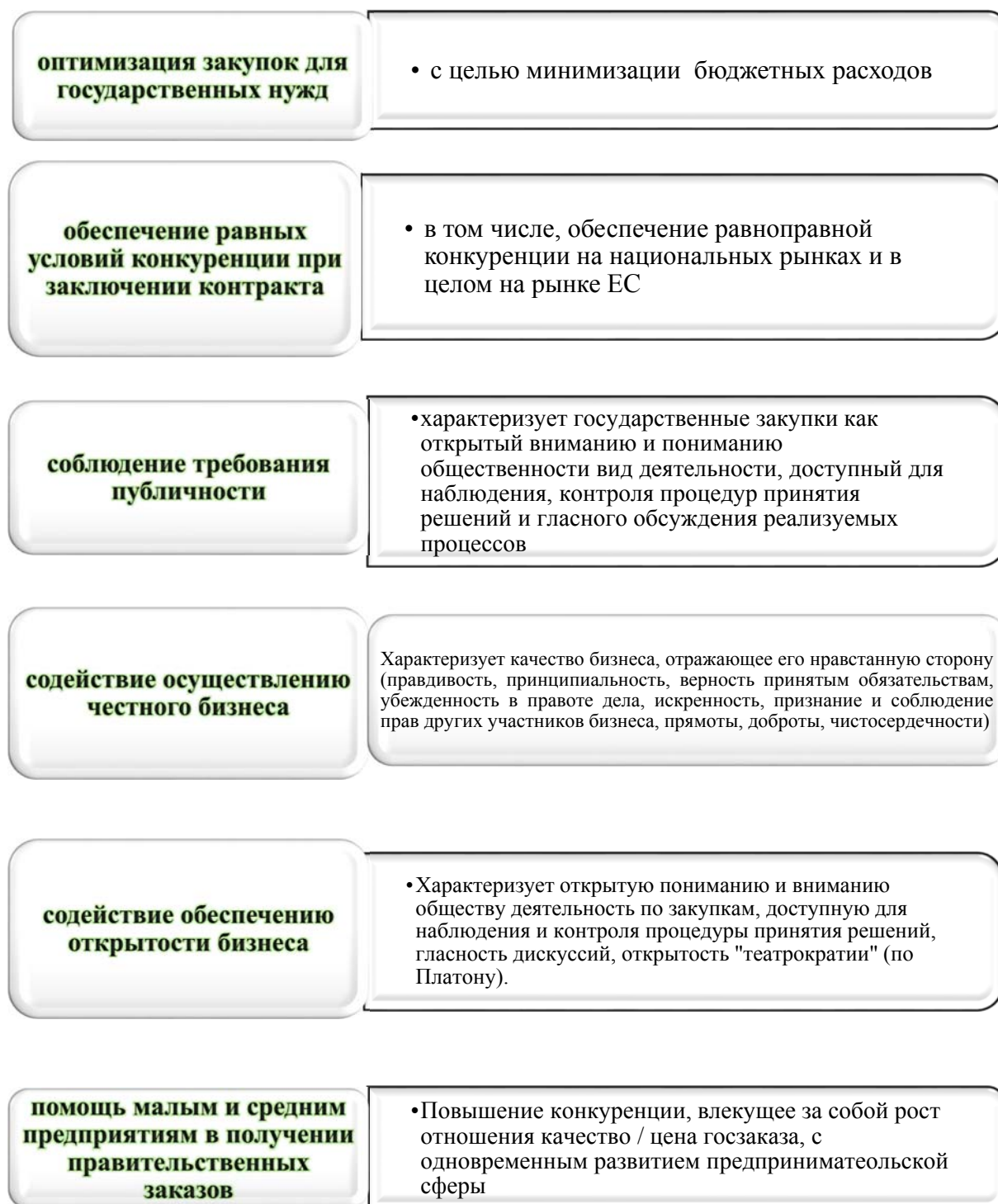


Рис. 1. Цели формирования единой системы госзакупок Евросоюза, отраженные в соответствующей единой системе наднационального законодательства.

Опыт США в сфере госзакупок был использован в Евросоюзе при разработке:
– процедур, способов и методов проведения закупок для государственных нужд;

– систем информационного обеспечения технологий закупок для государственных нужд.

Но процесс создания единой системы госзакупок в Евросоюзе был более сложным и длительным, чем в США, что было обусловлено необходимостью преодоления различий в национальных законодательствах стран, входящих в Евросоюз. Поэтому опыт Евросоюза более подходит странам ЕАЭС при создании единой системы закупок для государственных нужд.

Необходимо отметить, что все сведения о государственных закупках Европейского союза и о заключенных контрактах стран-членов, в обязательном порядке публикуются в основном информационном ресурсе – «Официальном журнале ЕС», содержащий электронную базу данных «Ежедневный электронный тендер» (Tender Electronics Daily, TED).

Говоря о моделях госзакупок, необходимо отметить, что в ЕС используются три модели их реализации: централизованная, децентрализованная и комбинированная (табл. 1).

Таблица 1

Характеристики моделей госзакупок, реализуемых в ЕС

№	Вид модели	Характеристика модели	Способ организации	Достоинства модели	Недостатки модели
1	Децентрализованная (распределенная)	Каждое министерство или ведомство самостоятельно производит необходимые для своих нужд закупки	Каждое министерство или ведомство создает в рамках своей структуры специализированные закупочные подразделения (отделы или иные аналогичные функциональные единицы)	Высокая гибкость	Относительно затратна
2	Централизованная	Предполагает создание единого закупочного центра, куда стекаются все заявки на закупки для государственных нужд от подразделений	Формируется специализированное ведомство, отвечающее за все госзакупки (департамент госзакупок и т.д.)	Низкие цены, обусловленные оптовыми закупками	Низкая мобильность и отсутствие учета специфических к приобретению определенных товаров и услуг
3	Комбинированная	Сочетает в себе свойства централизованной и децентрализованной модели.	Общее руководство закупочной деятельностью для государственных нужд (включая разработку нормативно-правовой базы, формирование бюджета, планирование, контроль и координацию процессов госзакупок) осуществляют национальные министерства	Специализация задач при выполнении госзакупок призвана повысить их эффективность.	Для эффективного осуществления госзакупок требует скрупулезного межуровневого согласования, увеличивающее время реализации процесса.

№	Вид модели	Характеристика модели	Способ организации	Достоинства модели	Недостатки модели
			экономики и финансов, конкретные госзакупки реализуют специализированные закупочные структуры.		

Анализ порядка проведения тендеров по госзакупкам в ЕС показал, что правила закупок в них определяются рекомендациями ООН и ВТО по конкурсным процедурам, в частности, многосторонним соглашением о государственных закупках в рамках ВТО, а также отражены в директивах ЕС по закупочной деятельности.

В качестве законодательной основы осуществления госзакупок используются положения типового закона о закупках товаров (работ, услуг) [12], сформированного UNCITRAL – Комиссией ООН по праву международной торговли, и отражающего базовые положения для законодательства по госзакупкам.

Основные устоявшиеся принципы осуществления госзакупок в ЕС представлены в табл. 2.

Таблица 2

Основные принципы осуществления госзакупок в ЕС

№	Принцип	Содержание принципа
1	Прозрачности (Transparency)	Означает обеспечение открытости и доступности информации о закупках для пользователей
2	Подотчетность и соблюдение процедур (Accountability and due process)	Означает четкое следование сторон-участниц закупочным процедурам, сопровождаемым государственным и общественным контролем
3	Открытой и эффективной конкуренции (Open and effective competition)	Означает открытость к участию в госзакупках для всех участников рынка и недопущение дискриминации в отношении одних участников по отношению к другим (равные условия для всех)
4	Справедливости (Fairness)	Означает объективное отношение при осуществлении госзакупок ко всем участникам (претендентам) закупок.

Указанные в табл. 2 принципы не только легли в основу законодательства, регулирующего госзакупки, во многих странах мира, но и получили отражение в ряде международных документов, в частности, в многостороннем соглашении о государственных закупках в рамках ВТО (Government Procurement Agreement, GPA) [13]. Версия этого соглашения 2011 г. по сравнению с соглашением 1996 г. включает в себя положения о внедрении и использовании систем электронных госзакупок.

Рассматривая предметы осуществления госзакупок, необходимо отметить, что в ЕС они подразделяются на товары, работы и услуги. Характеристики указанных предметов госзакупок, в соответствии с классификацией комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (UNCITRAL), представлены в табл. 3.

Таблица 3

Характеристики предметов госзакупок

№	Название предмета госзакупок	Характеристика предмета госзакупок
1	Товары	– сырье, – изделия, – оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, – электроэнергия, – услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких услуг не

№	Название предмета госзакупок	Характеристика предмета госзакупок
		превышает цены самих товаров
2	Работы	– любая деятельность, связанная со строительством, реконструкцией, сносом или ремонтом зданий, сооружений или объектов, – подготовка строительной площадки, выемка грунта, возведение, сооружение, монтаж и отделка, – сопутствующие строительные услуги, такие как бурение, геодезические работы, аэро- и спутниковая фото- и видеосъемка, сейсмические исследования и т.д., – аналогичные услуги, если их стоимость не превышает стоимости сопровождаемых работ
3	Услуги	Любой предмет закупок за исключением товаров и работ.

Законодательное регулирование закупок товаров, работ и услуг в разных странах и наднациональных формированиях различается.

В первую очередь, это касается используемых тендерных процедур госзакупок и способов определения победителей тендеров.

Рассматривая процедуры осуществления госзакупок в Евросоюзе, необходимо выделить следующие их характерные признаки (табл. 4).

Таблица 4

Характерные признаки процедур осуществления госзакупок, реализуемые в Евросоюзе

№	Признак процедур госзакупок	Характеристика признака процедур госзакупок
1	Степень открытости	Проводятся открытые либо закрытые конкурсы
2	Этапность конкурсов	Проводятся одно- либо двухэтапные конкурсы
3	Запрос котировок	Метод закупок стандартной продукции (товаров, работ, услуг) на незначительные суммы, когда проведение дорогостоящих и длительных по времени процедур торгов экономически неоправданно
4	Закупки у единственного поставщика	Способ закупки, при котором договор заключается с конкретным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) без процедуры рассмотрения конкурентных предложений. При этом порядок заключения и исполнения договора устанавливает сам Заказчик. Технология закупки у единственного поставщика подразумевает: направление предложения о заключении договора конкретному поставщику, принятие предложения о заключении договора от конкретного поставщика. Закупка у единственного поставщика традиционно осуществляется в случаях: – когда стоимость приобретаемой продукции не велика, и посему использование других способов закупки нецелесообразно; – наличия определенных обстоятельств (наличие закупаемой продукции только у одного конкретного поставщика, обладание конкретным поставщиком исключительных прав на продукцию, когда проведенные ранее процедуры закупок не состоялись и т.д.)
5	Запрос предложений	Запросы предложений направляются нескольким потенциальным поставщикам (как правило, не менее трех) с указанием критериев оценки предложений заказчиком (состава критериев, их весовых коэффициентов и порядка оценки), учитывающих: – технико-технологическую компетентность поставщика; – управленческую компетентность поставщика; – качество представленного поставщиком предложения с позиций сформулированных заказчиком требований; – цены заказчика (включая цены закупки, а также стоимость эксплуатационного обслуживания и ремонта)
6	Проведение конкурентных переговоров	Проведение конкурентных переговоров предполагает: – запрос предложений от нескольких потенциальных поставщиков; – возможность пересмотра заказчиком своих исходных предложений с учетом рациональных предложений различных поставщиков; – конфиденциальный характер переговоров с каждым из потенциальных

	поставщиков; – предоставление заказчиком возможности потенциальным поставщикам представить к определенной дате свои окончательные варианты предложений, из которых заказчик выбирает наилучший.
--	--

В качестве еще одной функции госзакупок в ЕС рассматривается поддержка национальных производителей.

Характеристики госзакупок с точки зрения поддержки национальных производителей, реализуемые в Евросоюзе, представлены в табл. 5.

Таблица 5

Характеристики госзакупок с точки зрения поддержки национальных производителей

№	Способ поддержки национальных производителей	Характеристика способа
1	Предоставление отечественным производителям при госзакупках различных преференций	Преференции по госзакупкам на определенный период составляют порядка 5–10%
2	Резервирование части государственного заказа для определенных категорий поставщиков	Резервирование части госзаказа для: – государственных институтов исполнения уголовных наказаний; – малого бизнеса, для чего крупные лоты целенаправленно разделяются на несколько мелких; – организаций, выполняющих государственный оборонный заказ; – организаций инвалидов и т.д.
3	Тарифные и нетарифные ограничения для иностранных поставщиков при госзакупках	– таможенные пошлины (тарифное ограничение); – лицензии, сертификаты, стандарты и др. (нетарифные ограничения).

Таким образом, при решении задачи анализа перспектив развития системы государственных и муниципальных закупок в России при реализации интеграционных процессов в рамках ЕЭП представляет интерес использование опыта развития системы государственных закупок при создании экономического объединения в сфере закупок для государственных нужд в рамках ЕС, включая:

- используемые модели госзакупок;
- порядок проведения тендеров по госзакупкам;
- принципы осуществления госзакупок;
- предметы осуществления госзакупок;
- процедуры реализации госзакупок;
- нацеленность госзакупок на поддержку отечественных (национальных) производителей;
- использование передового опыта отдельных стран ЕС в реализации госзакупок.

Литература

1. *Тебекин А.В., Жигулин В.Г.* Современные мировые особенности и тенденции развития систем закупок для государственных нужд. // Транспортное дело России. – 2018. – № 4. – С. 85–92.
2. *Покровская В.В., Ускова Е.А.* Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок. // Российский внешнеэкономический вестник. – 2008. – № 3. – С. 25–38.

3. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в российской практике. // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3.
4. Сакалова Р.М. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд: анализ нового законодательства // Молодой ученый. – 2014. – №1. – С. 251–254.
5. Слюсарь Н.Б. Мировой опыт в размещении государственных заказов, реализуемый в Таможенном союзе Беларуси, Казахстана и России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 11. – С. 28.
6. Асаул А.Н., Грахов В.П., Кощеев В.А., Чибисов В.Е. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в регионе. Под ред. д. э. н., проф. А. Н. Асаула. — СПб.: «Гуманистика», 2005. – 240 с.
7. Дёгтев Г.В. Международный опыт государственных закупок. // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – №6. – С. 1–7.
8. Семенова Ф.З., Борлакова М.Б., Боташиева Л.С. Зарубежный опыт организации государственных закупок. // Фундаментальные исследования. – 2016. – № 6-2. – С. 465–469.
9. Савченко В.В. Анализ зарубежного опыта управления государственными и корпоративными закупками. // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). № 2 (26), том 7, 2016. – С. 167–172.
10. Налбандян А.А. Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок. // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. – 2013. – №5. – С. 118–127.
11. Организация и контроль в системе государственных закупок: отечественный и зарубежный опыт. Монография. Под редакцией В.В. Панкова, Л.А. Чайковской, В.Л. Кожухова – М.: Аудитор, 2015. – 247 с.
12. "Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг". Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 - 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ.
13. Agreement on Government Procurement.
https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm