
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ОПЫТА РАЗВИТЫХ СТРАН В ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

А.А. Налбандян

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье проводится поэтапный анализ организации систем государственных закупок в развитых странах, таких как США, Великобритания, Франция, Австралия, Новая Зеландия и Канада. Автором выделены положительные моменты организации государственных заказов в данных странах, которые можно использовать в России, по этапам: планирование, размещение, оценка и контроль исполнения. Сформулированы выводы и рекомендации по повышению эффективности системы государственных закупок в России.

Ключевые слова: государственные закупки, госзаказ, прокьюремент, размещение, эффективность госзакупок, расходование бюджетных средств.

Государственный прокьюремент в западных странах. В ходе мирового финансового кризиса, который начал проявляться в сентябре — октябре в ухудшении основных макроэкономических показателей большинства развитых стран и постепенно привел к глобальной рецессии, возросла роль государственного регулирования экономики. Обеспечение стабильного экономического роста страны на долгосрочную перспективу во многом зависит от эффективного расходования бюджетных средств. При этом в России совершенствование системы государственных закупок выступает одной из приоритетных задач программы повышения эффективности бюджетных расходов [1].

Во многих экономически развитых странах, в которых уже успели устояться основы рыночной экономики, таких как США или страны Европейского союза, система государственных закупок является эффективным инструментом государственного управления, особенно управления бюджетными средствами. Форму управленческой технологии, которая используется при организации государственных закупок в развитых странах Запада, часто называют прокьюрементом (1). Прокьюремент — совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов [2]. В бизнес-словаре приводится такое определение: «прокьюремент — совокупность практических методов и приемов, а также инструментов, применяемых в процессе организации государственных закупок, предоставления объектов в аренду, распределения государственных заказов в ходе осуществления конкурсных торгов, концессии с целью рационализации процедур, облегчения их для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции» [3]. Однако в широком смысле слова прокьюремент, на наш взгляд, означает совокупность методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворять потребности организации (заказчика) в товарах, работах и услугах. При этом под

заказчиком подразумевается как коммерческая фирма, так и любое государственное учреждение. Многие экономисты называют прокьюремент искусством закупок.

Прокьюремент включает в себя следующие важные этапы, которые заказчик должен качественно подготовить:

- 1) планирование государственного заказа;
- 2) обоснованность предложенной закупки;
- 3) регламентация государственного заказа;
- 4) размещение государственного заказа;
- 5) контроль за исполнением контракта.

В основе достижения эффективности системы государственных закупок лежит обеспечение максимальной экономической эффективности на следующих этапах государственного прокьюремента: планирование (формирование), размещение, исполнение и оценка.

Анализ системы госзакупок в разных странах осуществляется исходя из этапов данной системы в разных странах, а также оценки их эффективности. В целом, системы государственных закупок всех развитых стран объединяет то, что в их основе лежит соблюдение принципов открытости (гласности), равноправия претендентов, эффективности заключаемых сделок и ответственности сторон — участников контракта.

Такие страны, как США, Франция, Великобритания и Германия, лидируют в области организации государственных закупок для различных секторов экономики и для нормального функционирования государственного аппарата в том числе. Доля госзакупок составляет от 20 до 27% ВВП этих стран.

Для целей обеспечения государственных нужд во многих зарубежных странах используются технологии управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов (контрактные системы). Характерными особенностями национальных контрактных систем является широкое применение методик планирования обеспечения государственных нужд, мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов, процедур оценки результатов исполнения государственных контрактов, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

Этап планирования является необходимым для эффективного расходования бюджетных средств, так как именно этот этап, являясь первоочередным, во многом определяет эффективность всех последующих процедур.

Зарубежный опыт показывает, что именно этапу планирования в системе государственного прокьюремента уделяется первое место. Особый интерес представляет модель, успешно функционирующая в США, где доля государственных закупок в процентном соотношении к ВВП достигает 20%. Относительно выше доля государственных закупок в странах с сильным государственным регулированием, например в Германии или Франции. Доля государственных закупок в процентах от ВВП во Франции в 2010 г. составляла примерно 25% ВВП, а в 2012 г. достигла 27%. В Великобритании наблюдается похожая ситуация. В государст-

вах с переходной экономикой, в странах БРИКС и развивающихся странах этот показатель колеблется от 7 до 12% ВВП [4].

В США в рамках федеральной контрактной системы (ФКС) система планирования состоит из двух ключевых институтов, а именно: прогноза закупок и индивидуального плана закупок. Прогноз закупок можно сравнить с планом-графиком размещения государственного заказа, который в настоящее время используется в Российской Федерации на федеральном и на региональном уровнях. Задача этапа планирования состоит в том, чтобы государственный заказчик раскрыл информацию обо всех планируемых закупках для контролирующих органов власти.

Индивидуальный план закупки — это детальный план осуществления государственного заказа. Достоинство американской системы прокьюрента в том, что индивидуальное планирование заказа моделирует каждую будущую закупку по этапам, которые нужно пройти от момента возникновения потребности в товарах (работах или услугах) до момента подписания и приемки итоговых результатов государственного контракта (2).

Эта информационная система располагает информацией о планах государственных заказов за долгое время до непосредственно проведения торгов. По каждой закупке имеется исчерпывающая информация, которая включает в себя данные о государственном органе, выставившем заказ, ценовых параметрах, форме контракта и месте поставки товара (выполнения работ или оказания услуг).

В Великобритании контрактная система носит централизованный характер. На этапе планирования действует специально уполномоченный орган исполнительной власти (Office Government Commerce — OGC). Данное Управление уполномочено проводить предварительную оценку необходимости госзаказа и рисков, связанных с решением того или иного государственного учреждения разместить государственный заказ. При этом ключевым направлением является проведение единой государственной политики в области государственного заказа и оказания отраслевым органам власти услуг по отбору проектов.

Плюсом контрактной системы Великобритании является то, что на этапе мониторинга Управление по делам государства применяет «схему многоступенчатой фильтрации» заказов до момента их утверждения. В рамках данной схемы любой государственный заказ до размещения рассматривается по всем этапам его жизненного цикла, а именно: обоснование его необходимости, стратегия снабжения и размещения, организационная схема исполнения государственных контрактов, проект договоров и технических заданий, результат эксплуатации созданных объектов.

Особый интерес представляет организация государственных закупок в Австралии и Новой Зеландии как стран, недавно перешедших к федеральной контрактной системе. Годовой объем средств, затраченных на государственные нужды в Австралии, равняется примерно 300 млрд долл. США, а в Новой Зеландии — 30 млрд долл. Регулирование государственных закупок Австралии осуществляется Департаментом финансов на основе Акта о финансовом менеджменте и финансовой ответственности, принятом в 1997 г. Отличительной особенностью

этого законодательства Австралии является то, что нормативно регулируются только этапы планирования и размещения.

На этапе планирования каждое ведомство или служба, отвечающая за закупки, должна подготовить и утвердить ежегодный план государственного заказа, который состоит из следующих разделов: стратегический обзор рынка государственного заказа; сведения об информационных ресурсах, на которых будут размещены извещения о государственных закупках и непосредственно сам план государственного заказа.

В Новой Зеландии действует система децентрализованного правительства, система государственных закупок также децентрализована. Поэтому организация государственных закупок осуществляется структурными подразделениями отраслевых органов исполнительной власти и Центрами экспертизы, уполномоченными осуществлять оптимизацию государственных расходов соответствующей отрасли и непосредственно подведомственными правительству Новой Зеландии. В ряде случаев функции Центров экспертизы должны взять на себя отраслевые органы исполнительной власти, которые доказали свою результативность в области оптимизации расходов на государственный заказ. В таком случае используется опыт Великобритании по реализации программ централизации государственного заказа.

Этап размещения государственных заказов (на примере ФКС США). Для выполнения обязательств по организации госзаказов в США действуют специальные контрактные офицеры, которым выдают сертификаты на право участия в различных этапах реализации контракта.

Такое разделение специалистов очень важно, так как способствует грамотному ведению дел. Так, в обязанности контрактных офицеров, ответственных за размещение заказов, входит определение «справедливой и приемлемой» максимальной цены товара, работ или услуг на начальном этапе. Техника ценового анализа подразделяется на два вида: на основе цен и на основе затрат. Анализ начальных цен контрактов осуществляется на основе анализа большого числа факторов, основные из которых — коммерческие цены на данный товар, параметрические оценки, рыночные исследования, независимые экспертные оценки и другие. К параметрическим оценкам можно отнести оценку качества товара, опыта предприятий, занимающихся производством такой продукции или качества обслуживания. Очевидно, что принимаемые к изучению параметры зависят от вида продукции, которую закупает государственный заказчик.

Одним из основных способов размещения государственных заказов, применяемых контрактными офицерами в США, являются прямые переговоры. Такая процедура размещения заказа представляет собой тщательный анализ экономических и производственных возможностей потенциальных исполнителей. После этого контрактные офицеры ведомств-заказчиков направляют им заявки на предложения, содержащие требования к заказываемым товарам, работам или услугам. После получения предложений от потенциальных поставщиков контрактные офицеры производят их разностороннюю оценку, при этом анализируются как ценовые, так и неценовые факторы.

Следующий этап — выбор из всех потенциальных поставщиков тех, чьи предложения являются наиболее привлекательными. Затем им направляются приглашения уже для принятия участия в прямых переговорах по поводу размещаемого заказа, в результате чего и заключаются контракты на базе наиболее выгодного варианта.

Главным преимуществом использования такого вида размещения заказа является снижение влияния фактора неопределенности при заключении государственного контракта.

После прямых переговоров по количеству применения в США идут такие способы размещения заказов, как открытые и закрытые торги.

Можно выделить следующие этапы организации системы государственных закупок в США: определение государственных потребностей и нужд, что предполагает составление плана прогнозируемых закупок, подготовку технических заданий и спецификаций, выявление квалификации поставщиков; доведение информации о закупках до потенциальных поставщиков; доведение до потенциальных поставщиков тендерной документации и ответов на разъяснения по ней; сбор тендерных заявок (оферт); прямые переговоры с потенциальными поставщиками (используется только для прямых переговоров); оценка результатов торгов (в том числе с использованием механизма «электронных аукционов»); определение победителя тендера; заключение государственного контракта; пост-конкурсные объяснения, представляющие собой брифинги по завершении торгов с целью подведения их итогов и разъяснения процедур подачи жалоб и их рассмотрения [5].

Единая система государственных закупок стран ЕС. Опыт США в области ведения государственных закупок был использован и при создании единой системы закупок Европейского союза. Некоторые элементы были отражены в наднациональном законодательстве ЕС. Как и в других развитых странах, основными целями осуществления политики прокьюремента в странах ЕС являются: оптимизация закупок для государственных нужд и минимизация бюджетных расходов; обеспечение равных условий конкуренции при заключении государственного контракта на рынке ЕС, в том числе на национальных рынках; соблюдение требования открытости; помощь малым и средним предприятиям в получении государственных заказов.

В общем государственные закупки в Европейском союзе регламентируются на трех уровнях законодательного регулирования: международном, Евросоюза и национальном. К международному регулированию закупок Евросоюза в первую очередь относятся требования Соглашения о правительственных закупках Всемирной торговой организации. В части регламентации на уровне Евросоюза действует ряд правовых актов, обеспечивающих единые условия проведения закупок для удовлетворения государственных потребностей, обязательные во всех странах-членах ЕС. Государственные закупки в ЕС уже вышли за рамки национального законодательства.

Также как и в США, информационные ресурсы ЕС в области государственных закупок выполняют ряд функций, необходимых для эффективной работы сис-

темы. Во-первых, они содержат полные сведения о заключенных государственных контрактах стран — членов ЕС; во-вторых, они информируют возможных поставщиков о новых поступающих государственных заказах. Происходит это таким образом: вся информация публикуется в Официальном журнале ЕС, которая представлена электронной базой данных Ежедневный электронный тендер (TenderElectronicsDaily, TED) (3).

Более полные данные о контрактах и поставщиках представлены в национальных информационных системах стран — участниц ЕС. Вместе с тем существует более 200 информационных центров, оказывающих справочные и консультационные услуги государственным заказчикам и поставщикам.

Итак, в странах ЕС выделяются несколько моделей организации прокьюремета: децентрализованная (иначе ее называют распределительной) и централизованная. Обозначим преимущества и недостатки каждой модели в таблице.

Таблица

Преимущества и недостатки моделей прокьюремета

Децентрализованная		Централизованная	
преимущества	недостатки	преимущества	недостатки
Каждое подразделение министерства или другого государственного учреждения проводит необходимые закупки самостоятельно	Высокий уровень затратности	Действует единый орган (ведомство или департамент), аккумулирующий заявки на государственные закупки со всего учреждения	Часто при осуществлении заказов не учитываются нюансы и специфика закупки
Высокий уровень гибкости благодаря самостоятельности		Низкие затраты благодаря большим объемам закупок	

Источник: Составлено автором.

Вместе с тем в странах ЕС распространена комбинированная модель, когда, например, общее регламентирование закупочной деятельности, к которому относится разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация, осуществляется министерствами финансов или экономического развития, на стадии формирования бюджета, а конкретные закупки проводятся специализированными закупочными структурами или отделами.

Такая структура организации государственных закупок эффективна, так как, с одной стороны, позволяет избежать излишних расходов на содержание специалиста по закупкам в каждом из учреждений, с другой — приводит к экономии бюджетных средств за счет проведения конкурсов и объемных поставок. Кроме того, решаются логистические проблемы, так как исчезает необходимость для каждого из поставщиков самостоятельно организовывать доставку заказанных товаров в конечный пункт назначения. Вместо этого товар поставляется на региональный склад, где собираются в единое все заказы и распределяются среди заказчиков.

В ЕС, как и в подавляющем большинстве развитых стран, в основе государственных закупок лежат конкурсные процедуры. Помимо открытых и закрытых

одно- и двухэтапных конкурсов, методов запроса котировок и закупки у единственного источника, которые широко используются в России, в странах ЕС используют также методы запроса предложений и конкурентных переговоров.

В некоторых странах ЕС местным поставщикам и подрядчикам при госзакупках предоставляются различного рода преференции, обычно на уровне 5—10% от цены при конкурсных процедурах. В некоторых странах часть государственного заказа резервируется для определенных категорий поставщиков, в частности для малого бизнеса. Иногда с этой же целью крупные лоты умышленно делят на более мелкие.

Оценка исполнения и контроль государственных контрактов. Особой сложностью, характерной для любого государства в процессе внедрения федеральной контрактной системы в национальном масштабе, является этап контроля над соблюдением государственными заказчиками установленного законодательством правил. Этап контроля и мониторинга важен для национальной экономики любого развитого государства, так как именно на этой стадии можно оценить эффективность действующей системы государственных закупок.

Оценка эффективности является ключевой задачей, стоящей перед государственными заказчиками на стадии контроля системы государственных заказов. В зарубежной практике для этих целей используют такие критерии, как *value for money* (4), соответствие продукции запросам потребителей и оценка разумности таких запросов, обеспечение наилучших условий закупки, соблюдение принципов прозрачности при проведении закупочной деятельности, выбор надежного и квалифицированного поставщика и достижение за счет закупочной деятельности разных социальных, экологических или экономических целей [6].

Другой концепцией оценки эффективности, представляющей интерес, является концепция *best value*, используемая в Канаде [7]. В российских источниках ее называют концепцией оптимальной стоимости (5). Отличие данного критерия от предыдущего в комбинации цены, технической выгоды и качества. Эта комбинация определяется государственным заказчиком до запроса предложений и устанавливается в критериях оценки этих предложений. Таким образом, формируется основа оценки и переговоров между покупателями и продавцами для достижения приемлемых условий государственного контракта. Однако достижение оптимальной стоимости закупочной организацией обычно оценивается посредством постаудита, который представляет собой проверку соответствия закупки политике, процедурам и критериям, установленным в конкурсной документации, а не проверку размера конечной цены контракта. Важным моментом постаудита является проверка уровня качества, своевременности исполнения контракта и достигнутых результатов с помощью произведенной закупки.

Как и при концепции эффективного расходования средств, так и в рамках концепции «оптимальной стоимости» необходимо четко определять требования заказчика в тендерной документации, устанавливать критерии оценки, в которые стоит включать не только цену, но и соотношение выгод, потерь и рисков, анализ издержек и прибыли.

На наш взгляд, примечательным в канадской практике является достижение оптимальной стоимости, которую нужно начать соблюдать уже с этапа планирования государственного заказа, когда еще оцениваются другие варианты этого заказа и можно внести дополнения и изменения, и продолжать придерживаться их на всех остальных стадиях, включая исполнение государственного контракта и постконтрактный контроль.

Итак, к показателям оценки выполнения всех важных аспектов, на которые направлены государственные правила и законы в сфере государственного прокьюрента, относятся: оценка времени прохождения каждого этапа закупочного процесса государственного заказа; анализ адекватности и прозрачности (открытости) информации о размещении государственного заказа и других моментах закупочной деятельности; обоснование начальной максимальной цены и цены контракта, в том числе сопоставление их с рыночными ценами; оценка степени конкуренции, в том числе конкуренция по отношению к зарубежным поставщикам; сравнение начальных условий государственного заказа с конечными условиями, то есть после отклонений, изменений и внесений поправок в связи с подачами заявок на разъяснение от потенциальных поставщиков; степень воздействия данных изменений на цену контрактов и фактические сроки их исполнения.

Кроме того, в Канаде высоки профессиональные стандарты и требования к персоналу, работающему в закупочных структурах, что подчеркивает значимость подготовленности специалистов в достижении эффективности системы в целом.

В итоге изучения международного опыта в области оценки эффективности государственных закупок можно выделить, что основными критериями эффективности являются: насколько государственные заказчики достигли целей, установленных в рамках национальной системы государственного прокьюрента; уровень конкуренции в торгах, а также уровень мошенничества и коррупции. Несмотря на то, что в большинстве развитых стран оценка проводится с помощью концепций «оптимальной стоимости» и «эффективного расходования средств», универсального механизма оценки качества закупок в государственном секторе нет. Все применяемые методики анализа эффективности закупок в разных странах показывают, что в основе таких механизмов лежат системы отчетности, постоянного контроля и мониторинга. Такие системы в свою очередь, представляют собой непрерывный процесс изучения государственных закупок и тенденций рынка и позволяют сформировать информационную базу для расчета показателей эффективности.

Отметим, что в России для налаживания этапа контроля можно использовать положительный опыт по анализу эффективности государственных закупок Австралии, так как он доказывает перспективность использования модели оценки затрат, возникающих в течение полного жизненного цикла государственной закупки; опыт Канады, который заключается в системе установления контрольных точек, то есть оценка установленных правилами показателей на различных стадиях закупок и после их завершения — на этапе потребления приобретенной продук-

ции. На этапе планирования стоит обратить внимание на опыт Великобритании, а именно на использование схемы многоступенчатой фильтрации заказов, которые еще до момента их утверждения позволяют исключить возможные неэффективные заявки.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Термин произошел от английского слова procurement, которое переводится как приобретение, закупка, поставка или снабжение.
- (2) Процесс составления и подачи прогнозных планов в рамках системы предварительного планирования обеспечивается специальными информационными ресурсами. Функционирует федеральный портал FAAPS (Прогнозная система предварительных планов закупок — <http://fido.gov/doc/aap/default.asp>).
- (3) Бумажная версия этого издания была упразднена в 1998 году. База данных TED доступна по адресу <http://ted.europa.eu>. Она ежедневно пополняется 500—750 новыми объявлениями.
- (4) В работах российских авторов Н.Н. Ефремовой, Е.А. Демаковой, Е.В. Балацкого критерий value for money переводится как «эффективное расходование средств».
- (5) Ср. работы Н.Н. Ефремовой, Е.А. Демаковой, Е.В. Балацкого.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. — Официальный сайт Министерства финансов РФ. — URL: <http://www.minfin.ru/ru/>. Дата обращения: 14.10.2012 г.
- [2] Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд: Учебно-методическое пособие для государственных служащих / Под ред. В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича. — М.: ГУ ВШЭ, 2002.
- [3] Бизнес-словарь. — URL: http://www.businessvoc.ru/bv/Term.asp?word_id=25934. Дата обращения: 12.05.2012 г.
- [4] Официальный сайт Всемирного Банка. — URL: <http://data.worldbank.org>. Дата обращения: 01.02.2013 г.
- [5] Прокофьев С.Е., Горбунцов М.А. Процесс организации федеральных закупок в США // Финансы. — 2012. — № 1. — С. 62—66.
- [6] Ефремова Н.Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике: Дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2010.
- [7] Демакова Е.А. Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции: Монография. — М.: ИНФРА-М, 2013.

LITERATURA

- [1] Programma povysheniya effektivnosti byudzhetykh raskhodov na period do 2012 g. — Ofitsialnyy sayt Ministerstva finansov RF. — URL: <http://www.minfin.ru/ru/>. Data obrascheniya: 14.10.2012 g.
- [2] Organizatsiya i provedenie konkursov na zakupku produktsii dlya federalnykh gosudarstvennykh nuzhd: Uchebno-metodicheskoe posobie dlya gosudarstvennykh sluzhaschikh / Pod red. V.I. Smirnova, N.V. Nesterovicha. — M.: GU VSHE, 2002.
- [3] Biznes-slovar. — URL: http://www.businessvoc.ru/bv/Term.asp?word_id=25934. Data obrascheniya: 12.05.2012 g.

- [4] Ofitsialnyy sayt Vsemirnogo Banka. — URL: <http://data.worldbank.org>. Data obrascheniya: 01.02.2013 g.
- [5] *Prokofev S.E., Gorbuntsov M.A.* Protsess organizatsii federalnykh zakupok v SSHA // *Finansy*. — 2012. — N 1. — S. 62—66.
- [6] *Efremova N.N.* Mezhdunarodnyi opyt povysheniya effektivnosti gosudarstvennykh zakupok i ego ispolzovanie v rossiyskoy praktike: Diss. ... kand. ekon. nauk. — M., 2010.
- [7] *Demakova E.A.* Povyshenie effektivnosti zakupok dlya gosudarstvennykh nuzhd na osnove monitoringa i otsenki kachestva produktsii: Monografiya. — M.: INFRA-M, 2013.

COMPARATIVE ANALYSIS OF DEVELOPED COUNTRIES' PRACTICE IN THE ORGANIZATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT

A.A. Nalbandyan

Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya Str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article presents the analysis of the organization of the public procurement in developed countries such as USA, UK, France, Australia, New Zealand and Canada. The author highlighted positive aspects of the organization of the public procurement in these countries, which can be used in Russia stage by stage: planning, placing, assessment and implementation control. Some conclusions and recommendations are formed for raising the economic efficiency of the public procurement sector in Russia.

Key words: public procurement, government order, placement of government orders, public procurement efficiency, budget spending.