

УДК 339.1

М.Ю. Алейникова, Д.А. Голованов

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», Москва,
email: myaleynikova@fa.ru, dagolovanov@fa.ru

ПОСТРОЕНИЕ КОНТРАКТНЫХ МОДЕЛЕЙ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

Ключевые слова: публичные закупки, общественный сектор, контрактная модель, государственные закупки, международный опыт, предотвращение коррупции.

Разработанные и применяемые зарубежные модели государственных закупок в рамках международных соглашений, в частности, направленных на предотвращение недобросовестных действий заказчиков и поставщиков, позволят сформировать базис для внедрения наилучших практик в модель государственных закупок Российской Федерации. Конвенции и международные соглашения призывают их участников к содействию в развитии и интеграции систем на разных уровнях международного сотрудничества. Анализ мировых практик исполнения государственных закупок позволил выявить сильные и слабые аспекты зарубежных моделей. По итогам проведенного исследования приведена специфика моделей организации государственных закупок в США, Китае, Южной Корее, Японии и ФРГ. Выявленные авторами особенности заключения контрактов в международной практике могут быть имплементированы в опыт Российской Федерации с целью повышения эффективности осуществления государственных закупок.

M.Y. Aleynikova, D.A. Golovanov

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: myaleynikova@fa.ru, dagolovanov@fa.ru

ORGANIZATION CONTRACT MODELS FOR PUBLIC PROCUREMENT IN INTERNATIONAL PRACTICE

Keywords: public procurement, public sector, contract model, government procurement, international experience, preventing of corruption.

The developed and applied foreign models of public procurement within the framework of international agreements, in particular, aimed at preventing unfair actions of customers and suppliers, will form the basis for the introduction of best practices in the model of public procurement of the Russian Federation. The conventions and international agreements being developed call on their participants to assist in the development and integration of systems at different levels of international cooperation. The analysis of the world practices of public procurement execution revealed the strengths and weaknesses of foreign models. According to the results of the study, the specifics of the models of public procurement organization in the USA, China, South Korea, Japan and Germany are reflected. The features of concluding contracts identified by the authors in international practice can be implemented in the experience of the Russian Federation in order to improve the efficiency of public procurement.

Зарубежный опыт заключения контрактов для обеспечения государственных нужд представляет интерес, поскольку имплементация апробированных моделей государственных закупок позволяет сформировать базу совершенствования отечественной организации исполнения контрактной системы Российской Федерации. Тем более, уровень экономического развития многих стран показывает положительную тенденцию в области повышения эффективности сопутствующего контроля за расходованием бюджетных средств. Анализ зарубежных механизмов может быть рассмотрен в качестве основы

модификации действующей модели осуществления государственных закупок в Российской Федерации.

Объекты и методы исследования

В рамках исследования рассмотрены международные нормативные правовые акты, регулирующие осуществление государственных закупок в зарубежной практике. Произведен анализ статистической информации, опубликованной органами государственного контроля США, Китая, Южной Кореи, Японии, ФРГ о количественных и стоимостных объемах заключенных контрактов.

Результаты и их обсуждение

Интерес к заключению государственных контрактов с каждым годом возрастает в положительной динамике мировых объемов закупаемых товаров и услуг. Значимость оптимизации закупочных процессов обусловлена тем, что правительство может различными способами оказывать влияние на увеличение производственных мощностей и экономическое развитие страны в целом. Таким образом государство реализует инструмент разработки и масштабирования инноваций, повышения производительности в разных секторах экономики, формируя новые рынки, практики и технологии. Соответственно, повышенный контроль данной области обуславливается ростом государственных расходов для поддержания экономической стабильности и вовлеченности бизнеса, с целью обеспечения интересов и нужд государства.

Контрактная модель США

Принято считать, что старейшей контрактной системой является модель, реализованная в Соединенных Штатах Америки, основы которой заложены еще в XVIII веке. Система строится на двух законах: Закон о закупках для вооруженных сил 1947 года и Закон о федеральной собственности и административных услугах 1949 года. Данные законы объединили и разъяснили ранее принятые нормативные акты, что привело к принятию Регламента о федеральных закупках (FAR), официального руководства для всех, кто хочет заключить государственные

контракты, и Закона о конкуренции при заключении контрактов (CICA) 1984 года, который положил начало официальному конкурсному процессу торгов по государственным контрактам [1].

В США заключаемые контракты делятся на две категории: первая заключается в проведении закупок, необходимых для реализации государственных программ (таких как обеспечение вооружением, выполнение строительных работ, ремонт дорог и т.д.), вторая – в поставке материальных ресурсов для нужд государственного аппарата. В 2021 году Федеральное правительство США потратило на заключение контрактов в общей сложности 637 млрд долл., что на 54 млрд меньше, чем в 2020 году, за счет снижения доли контрактов оборонного заказа (табл. 1). Тем не менее, объемы закупок, совершаемых федеральными агентствами военных служб США для обеспечения государственных нужд, остаются достаточно высокими.

Процесс закупки товаров начинается с того, что министерства ежегодно подают заявки на планируемый объем приобретаемых товаров или услуг, после чего Управление общих служб занимается поиском потенциального поставщика для заключения контракта. Управление, генерируя всю информацию о товарах и услугах, необходимых для государства, разбивает их на категории, которых в совокупности 12 (A – L), разделенных по отдельным направлениям нужд государственных учреждений, с выделенными более конкретными подразделами (рис. 1).

Таблица 1

Объем заключенных контрактов агентствами США за 2018 – 2021 гг.
(млрд долл. США)

Учреждение	Тип закупки	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
Государственные учреждения (Civilian Agency)	Товары	38,1	39,9	55,1	51,0
	Услуги	157,7	165,2	188,2	199,1
Оборонные ведомства (Defense agency)	Товары	183,3	191,5	218,1	193,9
	Услуги	175,0	189,7	203,6	193,0
Всего:		554,1	586,3	665,0	637,0
Темп прироста:		4,43%	5,81%	13,42%	– 4,21%

Источник: составлено на основе данных U.S. Government Accountability Office [<https://www.gao.gov/reports-testimonies>]

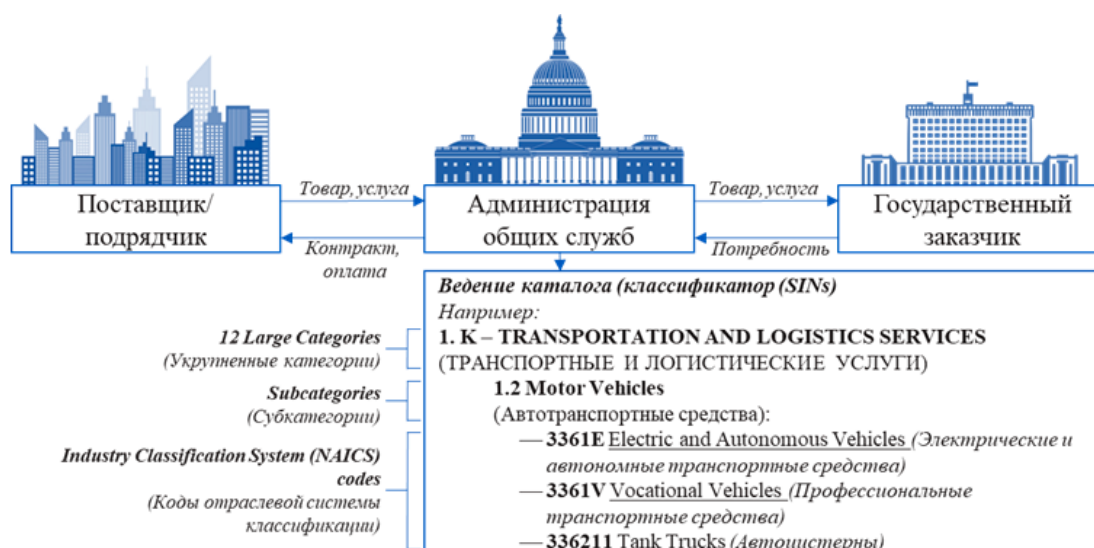


Рис. 1. Схема осуществления государственных закупок в США

Источник: составлено автором

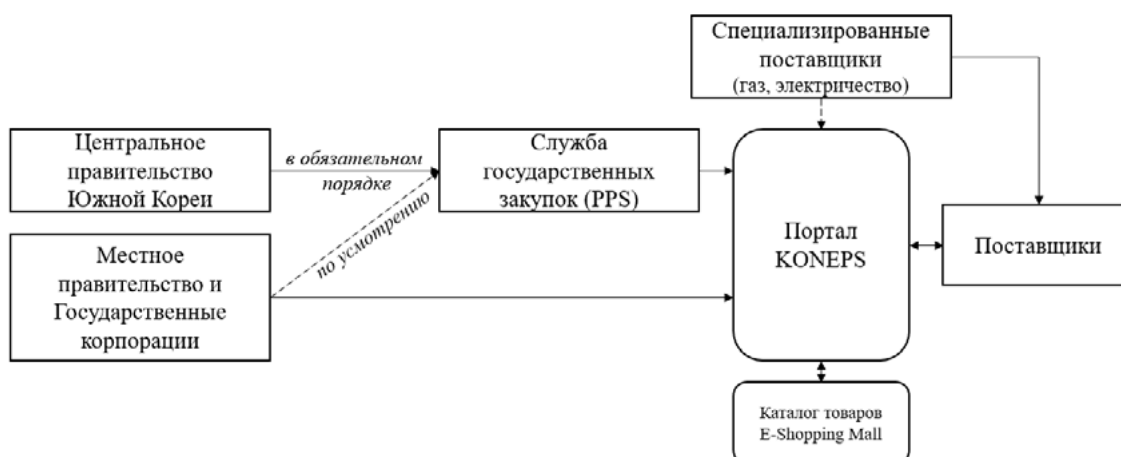


Рис. 2. Структура государственных закупок в Южной Корее

Источник: составлено автором

Управление общих служб проводит оценку заявки, и при условии ее одобрения открываются переговоры по поводу цены (вознаграждения) контракта. Тем не менее, от момента подачи заявления до его рассмотрения заказчиком может пройти от нескольких месяцев до года, до того момента как контракт будет исполнен: все зависит от прошлого опыта участия в закупках, обеспеченности ресурсами и оценки, присуждаемой Управлением, при рассмотрении заявки.

Контрактная модель Китая

Анализируя опыт осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Китайской Народной Республике следует обратить внимание, что задачей данного процесса является снижение зависимости национальных производителей товаров и услуг от изменений внешних экономических и финансовых условий мировой экономики [2-3]. При условии открытости процесса

закупок для зарубежных исполнителей, государственные закупки в Китае отличаются строгим регламентированием каждого процесса, а также форм участия иностранного капитала в национальной экономике. При этом согласно отчету Министерства финансов Китая, рынок государственных закупок вырос до 478 млрд долларов в 2019 году. При этом, как отмечает правительство КНР, особое значение придается осуществлению закупок у субъектов микро, малых и средних предпринимательств с целью развития потенциала провинций и поддержания общего уровня экономического развития страны.

Контрактная модель Южной Кореи

В рамках централизованной системы закупок, применяемой в Южной Кореи, первостепенной задачей является удовлетворение потребностей правительства экономически эффективным образом, а также оказание помощи государственным учреждениям в качественной работе и квалифицированном управлении за счет своевременной поставки необходимой продукции. Оперативную и бесперебойную деятельность всей системы обеспечивает Служба государственных закупок (PPS), ответственная за осуществление закупок посредством электронной площадки KONEPS [4]. Согласно действующему законодательству, центральные правительственные учреждения обязаны заключать контракты через агентство PPS при закупках для обеспечения собственных нужд (порядка 30% от общего объема закупок, осуществляемых в Южной Кореи), а региональные и местные правительственные учреждения имеют право осуществлять закупки либо через Службу государственного заказа, либо напрямую через электронную систему KONEPS (рис. 2).

По данным органов по закупкам, все большее число фирм и общественных организаций используют систему KONEPS: в 2015 году около 50 000 государственных организаций и 320 000 частных компаний зарегистрировались в KONEPS. Совокупный объем транзакций через KONEPS составил 74,56 трлн вонн. В 2021 году объем закупок возрос до 119,99 трлн вонн, а общее количество участников до 566 508, из которых 63 798 – это государственные организации, а 502 710 – зарегистрированные поставщики и подрядчики (табл. 2).

Представляя собой одну из самых сложных электронных моделей, KONEPS формирует внутри страны «киберрынок», на котором могут совершаться сделки между государственными учреждениями и частными организациями. Осуществление всех закупочных процедур в электронном виде, устраняет возможность возникновения коррупционного скандала, предоставляя заинтересованным пользователям, в том числе государственным органам контроля, необходимые сведения в режиме «онлайн».

Контрактная модель Японии

Процедуры закупок национально-го правительства Японии, в настоящее время регулируются Соглашением о государственных закупках, вступившим в силу в январе 1981 года, устанавливающим правила недискриминации между иностранными и отечественными источниками и обеспечивает обращение с ними наравне с гражданами Японии. Результативность модели государственных закупок Японии отражает возрастающий общий объем государственных закупок товаров и услуг, который в 2020 году составил 2,742 млрд иен, что на 4,6% больше, чем в 2019 году (табл. 3).

Таблица 2

Количество участников электронных торгов, осуществляемых через систему KONEPS в 2018 – 2021 гг.

Категория	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год
Количество государственных организаций, ед.	55 040	57 734	60 964	63 798
Количество поставщиков, ед.	400 915	434 062	471 100	502 710

Источник: составлено на основе данных Министерства финансов Южной Кореи [Public Procurement Service 2021 Annual Report]

Таблица 3

Объемы государственных контрактов Японии в количественном и стоимостном выражении за 2015 – 2020 гг.

Показатели	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Общий объем контрактов, млрд йен	20 089,00	18 429,00	22 648,00	24 466,00	26 213,00	27 417,00
Темп прироста, %	5,3	-8,3	22,9	8,0	7,1	4,6
Общее количество контрактов, ед.	15 396,00	14 753,00	14 710,00	15 356,00	15 710,00	15 947,00
Темп прироста, %	-1,4	-4,2	-0,3	4,4	2,3	1,5

Источник: составлено на основе Ежегодного Отчета Японии по закупкам [Japan's Government Procurement: Policy and Achievements Annual Report]

Таблица 4

Объемы государственных контрактов Японии по типу процедур за 2020 г.

Вид закупки		Открытые торги		Выборочные торги		Единоличный поставщик		Всего
		Абсолют. значение	Относит. значение, %	Абсолют. значение	Относит. значение, %	Абсолют. значение	Относит. значение, %	
Товары	Общее количество, ед.	8 719	87,8	-	0,0	1 210	12,2	9 929
	Объем контрактов, млрд йен	11 096,00	87,3	-	0,0	1 618,00	12,7	12 714,00
Услуги	Общее количество, ед.	3 575	59,4	2,00	0,0	2 441	40,6	6 018
	Объем контрактов, млрд йен	8 794,00	59,8	-	0,0	5 909,00	40,2	14 703,00
Итого	Общее количество, ед.	12 294	77,1	2,00	0,0	3 651	22,9	15 947
	Объем контрактов, млрд йен	19 890,00	72,5	-	0,0	7 527,00	27,5	27 417,00

Источник: составлено на основе Ежегодного Отчета Японии по закупкам [Japan's Government Procurement: Policy and Achievements Annual Report]

Соотношение контрактов, заключенных в рамках проведения открытых торгов и контрактов с единоличным поставщиком, к общему объему контрактов значительно варьируется в зависимости от того, осуществлялась ли закупка товаров или услуг. В 2020 году около 88% от общего количества контрактов и 87% от общей стоимости закупок товаров были заключены посредством открытых торгов. Между тем, на долю услуг приходится 59% от общего числа и 60% от общей стоимости закупок, которые были заключены при открытых торгах (табл. 4).

Участие в процессе государственного обеспечения начинается с прохождения потенциальными поставщиками обязательной квалификации закупающего агентства и регистрации в постоянном списке квалифицированных поставщиков тендерного агентства [5-6]. Японские правительственные учреждения требуют, чтобы их поставщики заранее прошли квалификацию для участия в тендерах с целью оценки их способности исполнения заключаемого контракта.

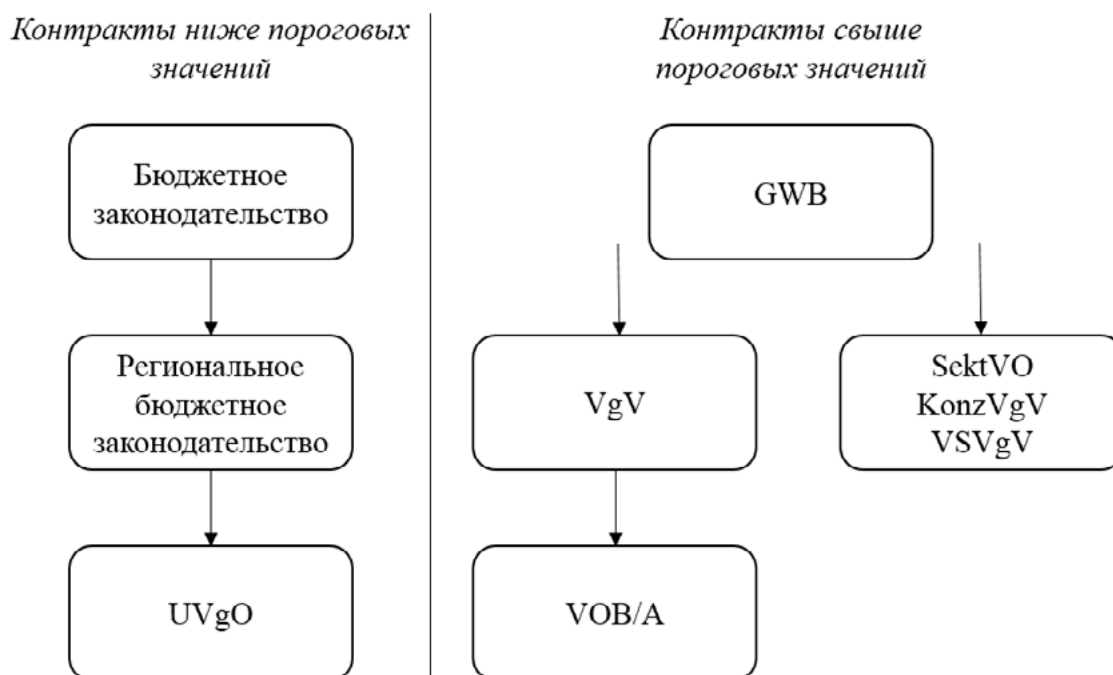


Рис. 3. Уровни законодательства ФРГ, регулирующие государственные закупки

Источник: составлено автором

Таблица 5

Объемы государственных контрактов, заключенных по уровням власти ФРГ за 2016 – 2020 гг.

	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Общий объем закупок Германии, млн долл.	662,6	698,8	734,9	785,5	852,4
Доля закупок федерального уровня, %	20,97	22,94	23,19	23,24	23,59
Доля закупок местного (земельного) уровня, %	79,03	77,06	76,81	76,76	76,41

Источник: составлено на основе статистики с официального сайта OECD [<https://www.oecd.org/callsfortenders/>]

Контрактная модель ФРГ

В рамках исследования проанализирована особенность осуществления государственных закупок в европейском регионе на примере Федеративной Республики Германия. Законодательство ФРГ о государственных закупках предусматривает различные требования и процедуры рассмотрения тендерных заявок, стоимость которых выше или ниже пороговых значений Европейского Союза (рис. 3) [7].

Особенностью представленной модели является тот факт, что с 2022 года введен в действие Федеральный реестр

по борьбе с мошенничеством, аналог российского реестра недобросовестных поставщиков, который предоставляет органам-заказчикам легкодоступный обзор уведомлений о правонарушениях, совершенных потенциальными участниками торгов. Контроль государственных закупок обуславливается ростом объемов заключаемых контрактов: в 2020 году отмечается максимальный прирост на 8,5 % по сравнению с 2019 годом, тем более, что доля контрактов, заключенных на федеральном уровне с каждым годом также возрастает (табл. 5) [8].

Выводы

Таким образом, по результатам анализа действующих моделей государственных закупок, применяемых в практиках стран Запада, Азиатского и Европейского регионов выделены особенности заключения и исполнения государственных контрактов, в частности:

1. Американская модель государственных закупок, как одна из старейших систем, прошедшая ряд этапов совершенствования, демонстрирует эффективность проведения централизованных закупок, обеспечивающих нужды всех уровней власти от административного управления до оборонного комплекса. Генерирование всей информации о контрактах под руководством единого государственного органа – Управления общих служб – позволяет эффективно распределять ресурсы посредством применения каталога товаров, работ и услуг.

2. Применение национального режима в китайской модели осуществления государственных закупок обеспечивает поддержку внутренних производителей товаров, работ и услуг, в частности, малый и средний бизнес. Кроме того, данные меры используются Правительством КНР в качестве инструмента снижения зависимости от влияния иностранного капитала с целью поддержания высокого уровня научно-технологического развития страны.

3. Основой осуществления государственных закупок в Южной Корее является двухуровневая система законодательства, объединенная посредством реализации контрактов в системе KONEPS. В результате полной автоматизации формирования государственных закупок в Южной Корее сроки проведения процесса государственного заказа сократились всего до нескольких часов.

4. Японская модель государственных закупок, как наиболее приближенная к общемировым стандартам соглашения СГЗ ВТО, предоставляет широкие возможности для участия в закупках поставщикам не только национального, но и общемирового сектора. Однако, для принятия участия в тендере потенциальным поставщикам необходимо пройти квалификационную оценку при помощи параметрических моделей.

5. Государственные закупки ФРГ отличаются нагроможденностью законодательства, что существенно усложняет процесс контроля с одной стороны, но обеспечивает конкретизацию различных типов контрактов, с другой стороны. Более того, в целях контроля за исполнением контрактов Правительством разработан Федеральный реестр по борьбе с мошенничеством, содержащий сведения о недобросовестных поставщиках.

Таким образом, по итогам проведенного исследования выделенные особенности осуществления государственных закупок за рубежом позволили определить перспективы совершенствования контрактной системы Российской Федерации, необходимых для повышения эффективности контроля на всех этапах реализации контракта с момента его заключения до момента принятия товаров, работ, услуг.

Благодарности

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета на 2023 год ВТК-ГЗ-ПФ-51-23 по теме «Разработка предложений по предотвращению коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Библиографический список

1. An official website of the U.S. General Services Administration // Официальный сайт Администрации общих служб США. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gsa.gov/> (дата обращения 10.06.2023).
2. 2021 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One Hundred Seventeenth Congress // Официальный сайт Американо-Китайского делового совета. [Электронный ресурс]. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-11/2021_Annual_Report_to_Congress.pdf (дата обращения 10.06.2023).

3. Navigating China's Public Procurement Market: Background, Challenges, and Best Practices // Официальный сайт Американо-Китайского делового совета. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uschina.org/sites/default/files/government-procurement.pdf> (дата обращения 10.06.2023).
4. PPS established Korea ON-line E-Procurement System (KONEPS) // Официальный портал Службы государственных закупок при Канцелярии Премьер-министра Южной Кореи. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00774> (дата обращения 10.06.2023).
5. Qualification for public works (Keishin) // Официальный сайт Центра промышленного сотрудничества ЕС-Японии. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eu-japan.eu/government-procurement/preparations-tendering/qualification-public-works-keishin> (дата обращения 10.06.2023).
6. Федорова И.Ю., Пипия Ю.С. Организация системы государственных закупок в Японии и возможности опыта их применения в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. № 1. С. 12-15.
7. 97-184 German Act against Restraints of Competition (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) // Auswärtiges Amt. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/> (дата обращения 10.06.2023).
8. Public procurement in EU countries // Официальный сайт Европейской комиссии. [Электронный ресурс]. URL: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/public-procurement-eu-countries_en (дата обращения 10.06.2023).