

МИРОВОЕ ХОЗЯЙСТВО И ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ



Д.В. СЫРОПУЩИНСКИЙ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Основной целью системы государственных закупок является своевременное и эффективное обеспечение потребности субъекта хозяйствования в качественных товарах, работах и услугах, необходимых для полноценного выполнения органами власти государственных функций и обязанностей по отношению к населению. Объемы закупок, осуществляемые правительством, и в целом все государственные учреждения и правительственные организации, принимают в международной экономике с каждым годом все большие объемы. Этот факт определяет увеличивающееся значение государственного сектора в развитых и в развивающихся странах. Так, на сегодняшний день государственные закупки в странах Европейского союза оцениваются в размере 10–15 % от ВВП.

Практика проведения конкурсных государственных закупок в Беларуси свидетельствует о целом ряде недостатков: не всегда победителями оказываются наиболее конкурентоспособные фирмы или предлагающие наиболее выгодные условия; нарушаются правила и процедуры, предусмотренные нормативными актами; много недостатков в организации и управлении процессом и т.д. В результате эффект от конкурсных торгов оказывается значительно ниже потенциально возможного.

Данная проблема неоднократно рассматривалась отечественными авторами, например, Е. Кабановой, Г.Я. Телешук, С. Лосевым [1], однако при ее анализе и выработке механизмов и инструментов решения редко использовалось лучшее из международной практики.

Поэтому цель данной статьи — анализ международного опыта осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, в частности, проанализированы общие принципы организации закупок для государственных нужд в различных странах, рассмотрены условия привлечения иностранных поставщиков к государственному закупкам, устанавливаемые в различных странах механизмы и ограничения. В перспективе изучение международного опыта позволит предложить ряд усовершенствований для используемых в Беларуси механизмов закупок. Применение эффективных инструментов, выработанных мировой практикой, может значительно повысить эффективность использования средств бюджетов всех уровней, снизить вероятность злоупотреблений, позволит ежегодно экономить значительную часть бюджетных средств, сформировать устойчивый рынок государ-

Денис Валерьевич СЫРОПУЩИНСКИЙ, аспирант кафедры международного бизнеса Белорусского государственного экономического университета.

ственных закупок многих поставщиков, подрядчиков, пользователей услуг, обеспечит гласность их использования, а также налаживание взаимовыгодного сотрудничества с другими странами.

Существует несколько общих принципов организации закупок для государственных нужд, сходных для многих стран.

Используемый механизм выбора поставщика в процессе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд является фундаментальным фактором, определяющим эффективность всего процесса закупок. Использование эффективного механизма отбора позволяет сэкономить значительные средства, а также достичь других положительных эффектов. Предпочтительным способом государственных закупок везде признается открытый конкурс. Практически во всех странах допускается привлечение для оценки заявок внешних консультантов.

Отбор лучших заявок везде может проходить по двум основным принципам. Так, Европейский Союз предлагает следующие критерии отбора лучших предложений:

а) по наименьшей цене, когда другие критерии не учитываются. Этот способ удобно применять при закупке стандартного товара или услуги. Однако могут возникнуть и сложности, так как существуют отличия и в способе учета цены. В Великобритании при учете цены требуется принимать во внимание не только расходы непосредственно по контракту, но и дальнейшие расходы государственного заказчика, связанные с использованием полученного товара, работы или услуги;

б) по совокупности критериев, которые могут включать цену, срок завершения работ, эксплуатационные расходы (если создается новый объект), прибыльность, технические характеристики, гарантийное обслуживание [2].

Если выбран второй вариант, в объявлении о контракте или тендерной документации должны быть указаны все критерии в порядке убывания важности. Европейский Союз разрешает учет социальных, а не экономических аспектов при оценке заявок. Также могут учитываться и экологические аспекты. Однако при закупке нестандартизированных товаров, а также работ и услуг помимо цены могут приниматься в расчет и другие факторы, например: качество, сроки поставки, эксплуатационные расходы (если создается новый объект), прибыльность, технические характеристики, обязательства поставщика по гарантийному обслуживанию, экологические характеристики объекта и др. При выборе этого варианта в тендерной документации должны быть указаны все критерии оценки в порядке убывания важности.

Важнейшим условием при этом является объективность процесса отбора. Для достижения объективности вводится ряд требований. Так, в Великобритании оценка предложений должна проводиться по одной и той же методике и документироваться, что обеспечит возможность проведения аудиторских проверок [3].

Участники конкурса должны быть уведомлены о его результатах и вправе их оспаривать в случае, если, по их мнению, победитель избран с нарушением правил проведения конкурса. При существенных нарушениях конкурсных процедур результаты конкурса могут быть признаны недействительными, что влечет расторжение государственного контракта.

В ряде случаев считается необходимым проведение закрытого конкурса, приглашение к участию в котором не публикуется, а направляется персонально отдельным поставщикам. Основанием к проведению закрытого конкурса чаще всего является необходимость обеспечения секретности при закупках для нужд национальной обороны и безопасности, но в отдельных странах применяются и другие основания. Иногда закрытые конкурсы допускаются при закупках в условиях чрезвычайных ситуаций, для поддержки отдельных приоритетных отраслей или категорий производителей, при ограниченности круга

поставщиков, т.е. в тех случаях, когда считаются возможными и внеконкурсные закупки.

Помимо открытого и закрытого конкурсов применяются и упрощенные способы закупки с сохранением элементов конкуренции. Основным из них является запрос котировок, который используется при закупках стандартных товаров, работ и услуг, для которых существуют развитые конкурентные рынки, как правило, на небольшую сумму. Один потенциальный поставщик может предложить цену только один раз, никакие переговоры не проводятся. Отбор проводится только по цене. Запрос котировок близок к закрытому конкурсу в том смысле, что государственный заказчик предлагает представить котировки цен на определенную продукцию ограниченному кругу поставщиков. Отличием запроса котировок от закрытого конкурса является то, что ограничение круга поставщиков не обусловлено необходимостью хранения тайны конкурсной документации, а просто нецелесообразно.

В некоторых странах используются также и нетрадиционные методы закупок. Например, в Новой Зеландии существует такая разновидность метода запроса котировок, как запрос котировок и основных условий поставок по телефону. При этом такой способ закупок рассматривается как разновидность конкурсной процедуры [4]. В Великобритании же активно рекомендуется использовать электронные закупки. Это позволяет минимизировать расходы на организацию закупок и в ряде случаев достичь большей экономии, чем при организации тендеров [3].

Однако не во всех аспектах конкурсных процедур международная практика едина. В некоторых вопросах в законодательстве различных государств используются противоположные подходы. Иногда это обусловлено существованием объективных противоречий между различными принципами или условиями эффективности конкурсных процедур, иногда попытками решить с помощью государственных закупок иные задачи государственной политики. Типичным примером последнего является установление преференций по участию в конкурсе для отдельных видов поставщиков. Например, в Польше допускается ограничение круга участников конкурса национальными компаниями и представительствами (отделениями) зарубежных компаний, зарегистрированных в стране, в случае, если осуществляются закупки на сумму менее 30 тыс. евро. Если заказываются услуги или работы, в том числе строительные работы, которые должны быть осуществлены внутри страны, то допустимо привлекать только национальных поставщиков, требовать использовать национальные материалы и товары. Такие требования должны заранее объявляться государственным заказчиком в приглашении к участию в тендере или в уведомлении о закупке. Отдельными постановлениями правительства определяются категории закупок, при осуществлении которых должны предоставляться те или иные привилегии национальным поставщикам [5]. В Новой Зеландии правительство также декларирует, что одной из целей системы государственных закупок является стимулирование национальной экономики [4].

Также актуальны при рассмотрении международного опыта организации государственных закупок особенности привлечения зарубежных поставщиков к закупкам за счет государственного бюджета, так как в ряде стран осуществляется государственное регулирование международных тендерных процедур в целях упорядочения притока иностранного предпринимательского капитала и защиты интересов местных фирм.

На практике выделяют два основных направления развития системы регулирования государственных закупок касательно иностранного участия в них:

- официальные распоряжения государственных властей, устанавливающие дискриминационный режим в области цен для иностранных производителей и экспортеров;
- негласные административные предписания, определяющие, в каких случаях государственная организация обязана закупать товары (услуги) нацио-

нального производства, а также когда и на каких условиях заказ может быть передан иностранному поставщику.

Используемый механизм преференций приобретает различный характер в разных странах. Так, во многих развивающихся и промышленно развитых странах законодательно закреплено право местных фирм на приоритет в уровне цен, т.е. при прочих равных условиях выигрыш присуждается местной фирме даже в том случае, если цена ее предложения выше цены предложения других иностранных участников. Ценовая маржа в пользу местных фирм может составлять от 6 % (США, Канада) до 15 % (Кувейт, Индия) и даже выше [6]. В ряде стран не допускаются к торгам те иностранные участники, которые в своих предложениях не предусматривают передачу части подряда местным фирмам. Иногда иностранным подрядчикам запрещается ввозить оборудование и материалы, выпуск которых освоен местной промышленностью; может быть введено правило кратного превышения числа местного персонала над иностранным для подрядных объектов; определен перечень работ и услуг, которые иностранный подрядчик обязан передавать местным фирмам. В некоторых странах часть госзаказа резервируется для определенных категорий поставщиков, например, малого бизнеса, организаций инвалидов, учреждений пенитенциарной системы и т.д. Крупные контракты умышленно разбиваются на более мелкие для облегчения доступа национальным производителям. Во многих государствах участие зарубежных компаний в тендерах возможно только через местных агентов или партнеров (Египет, Оман).

Привлечение зарубежных поставщиков в Европейском союзе подпадает под действие директив ЕС, регулирующих привлечение работ и услуг. При этом указывается, что под действие директивы не подпадают работы, выполнение которых предусмотрено международными соглашениями, заключенными странами — членами ЕС со странами — не членами ЕС. Специально отмечается, что государственные органы стран — членом ЕС должны следить за отсутствием дискриминации поставщиков из других стран — членом ЕС. В случае закрытых конкурсов или переговорных процедур поставщики из других стран — членом ЕС должны получать приглашения к участию в конкурсах на тех же условиях, что и национальные компании. При оценке поставщиков, зарегистрированных в списках общепризнанных поставщиков, в других странах — членах ЕС привилегии должны предоставляться лишь поставщикам, зарегистрированным в той же стране, которая поддерживает список. К компании из другой страны — члена ЕС должны предъявляться точно такие же требования для регистрации в списке общепризнанных поставщиков, как и для национальных компаний [2]. Одновременно в ЕС действует (или действовал до недавнего времени) ряд законодательных актов, ограничивающих закупки у поставщиков из других стран. Например, Директива ЕЕС 2004/17/ЕС, регулирующая закупки услуг в области водоснабжения, энергетики, транспорта и телекоммуникаций. Она разрешает отсев предложений, где предусматривается использование более 50 % иностранных продуктов и услуг. Также она предлагает рассматривать как равноценные незначительно более выгодные предложения из-за рубежа (если стоимость используемых продуктов производства ЕС менее чем на 3 % превышает стоимость импортируемых) [7]. В Германии такая дискриминация проявляется еще сильнее, особенно в области закупок продукции тяжелой промышленности.

В США требования соглашений международных и с международными организациями могут ограничивать конкуренцию при проведении государственных закупок. Аналогичные правила применяются и в Швеции. Предквалификационные требования к зарубежным поставщикам, претендующим на право выполнять заказы федерального правительства США, формулируются так же, как и к национальным поставщикам, за исключением случаев, когда они противоречат законам или обычаям страны, где зарегистрирован поставщик. В Канаде и в США проводится политика, стимулирующая закупки у националь-

ных производителей. В США, кроме законодательства на уровне штатов, эту область регулирует и ряд федеральных законов. Среди них Положение о предпочтении американских товаров при осуществлении правительственных закупок (Buy American Act of 1933), Бюджеты федерального Правительства США (U.S. federal department budgets), Закон о содействии наземной перевозке (The Surface Transportation Assistance Act of 1982) и др. [5]. В этих законах от государственных заказчиков прямо требуется отдавать предпочтение товарам, работам и услугам, произведенным в США. Предпочтение импорту может отдаваться, если его цена окажется на 6 % и более ниже американского аналога. В Канаде американские компании в большинстве случаев находятся в тех же условиях, что и канадские. Аналогичные условия создаются канадским поставщикам в США. Поставщики из Канады в США получают практически тот же статус, в том числе при поставках для оборонных нужд, что и поставщики из США. Поставщики же из других стран могут подпадать под действие различных ограничений при закупках в специфических областях [6].

Часто регламентируются и отдельные особенности, связанные с привлечением поставщиков из-за рубежа. Например, когда ожидается привлечение зарубежных поставщиков, польское законодательство требует указания в тендерной документации валют(ы), в которых поставщик сможет предъявлять государственному заказчику счета к оплате.

Для белорусской экономики в качестве одного из ключевых направлений трансформационного процесса в экономике следует рассматривать формирование системы государственных закупок рыночного типа. В связи с этим уже несколько лет в республике ведется целенаправленная работа по созданию правовой основы для формирования и размещения государственных закупок на конкурсной основе.

Принятые в мире концептуальные подходы к осуществлению государственных закупок в основном отражены в белорусском законодательстве. В то же время анализ международного опыта осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд позволяет предложить ряд усовершенствований для используемых в Беларуси механизмов закупок. Применение эффективных инструментов, выработанных мировой практикой, может значительно повысить эффективность использования средств бюджетов всех уровней, снизить вероятность злоупотреблений, позволит ежегодно экономить значительную часть бюджетных средств, сформировать устойчивый рынок государственных закупок многих поставщиков, подрядчиков, пользователей услуг, обеспечит гласность их использования, а также налаживание взаимовыгодного сотрудничества с другими странами.

Формирование системы государственных закупок рыночного типа рассматривается в качестве одного из ключевых направлений трансформационного процесса экономики Республики Беларусь. Государственные закупки играют важную роль в социально-экономическом развитии страны, что подтверждается следующей статистикой — с 2003 по 2007 гг. совокупная величина заключаемых контрактов выросла в 1,85 раза [7]. Создание в стране эффективного механизма размещения и реализации государственного заказа позволит ежегодно экономить значительную часть бюджетных средств, сформировать устойчивый рынок госзаказов многих поставщиков, подрядчиков, пользователей услуг, обеспечит гласность их использования, а также налаживание взаимовыгодного сотрудничества со странами-партнерами.

С этой целью эффективным может быть использование следующих мер, основанных на международном опыте организации и проведения закупок:

- 1) для повышения прозрачности и эффективности увеличить число закупок, проводимых путем открытого конкурса;
- 2) для лучшей эффективности процесса отбора разработать и использовать единую методику оценки (для всех или отдельных видов закупок);

3) для усиления конкуренции в данном секторе расширить возможности для участия в конкурсе иностранных поставщиков следующим образом:

- отменить действующие жесткие ограничения на привлечение иностранных поставщиков к поставкам продукции для государственных нужд. В первую очередь это касается стоимостного барьера на участие в конкурсе иностранных поставщиков;
- снизить преференциальные поправки с текущих 15 % до 1—5 %;
- установить требование об обязательной публикации конкурсной документации на одном из языков, используемых в международной торговле, при высокой цене государственного контракта;
- установить требование, что любые отклонения от применения открытых процедур должны согласовываться с вышестоящими органами.

Данные меры позволят усилить конкуренцию в этом секторе и более полно обеспечить потребности субъектов хозяйствования в качественных товарах, работах и услугах.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Кабанова, Е. Импортёры в тендерной системе / Е. Кабанова // Тендер [Электронный ресурс]. — 2006. — Режим доступа: <http://www.tenderminsk.by/tenders-territory/importery-v-tend.html>. — Дата доступа: 02.12.2007.
2. EU Council Directive 92/50/ЕЕС, 93/36/ЕЕС, 93/37/ЕЕС and 97/52/EC // EU Council [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: <http://europa.eu.int/>. — Date of access: 14.03.2008.
3. Delivering Better Services for Citizens — Executive Summary and Recommendations // Department for Transport, Local Government and the Regions UK [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: <http://www.local-regions.dtlr.gov.uk/consult/betterservices/summary/03.htm>. — Date of access: 01.07.2008.
4. Guidelines for Contracting with Non-Government Organizations for Services Sought by the Crown. A Guide to the management of departmental purchasing // New Zealand Treasury [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: <http://www.treasury.govt.nz/publicsector/purchasing/>. — Date of access: 12.03.2008.
5. The Office of public procurement website, Poland // The Office of public procurement [Electronic resource]. — 2007. — Mode of access: <http://www.uzp.gov.pl/>. — Date of access: 14.09.2007.
6. Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors // EUR-Lex [Electronic resource]. — 2008. — Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:EN:NOT>. — Date of access: 08.10.2008.
7. Federal Acquisition regulations, USA // Federal Acquisition regulations Site [Electronic resource]. — 2007. — Mode of access: <http://farsite.hill.af.mil/>. — Date of access: 08.10.2007.

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР БГЭУ

представляет

Философия и методология науки : учеб. пособие для аспирантов и магистрантов / Я.С. Яскевич, В.К. Лукашевич. — Минск: БГЭУ, 2009. — 471 с.

Пособие по курсу «Философия и методология науки» подготовлено в полном соответствии с программой-минимумом кандидатского экзамена, утвержденной ВАК Республики Беларусь. Рассчитано на углубленное изучение фундаментальных проблем современного философского знания, включая проблемы бытия, человека, общества, социальной динамики, цивилизационного развития. Особое внимание уделяется методологическим проблемам дисциплинарно организованной науки, техники и социально-гуманитарного знания.

Для магистрантов, аспирантов, студентов, занимающихся научной работой, преподавателей высших учебных заведений, научных работников.