

Научная статья
УДК 338.24.01
<https://doi.org/10.36511/2588-0071-2023-3-103-111>

Международный опыт организации государственных закупок

Столярова Наталья Артуровна

Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению
МВД России, Москва, Россия

Аннотация

В статье рассматриваются научно-практические вопросы организации процесса государственных закупок, отмечается, что современные вызовы и проблемы, которые они призваны решать, стали более сложными и включают социальные и политические аспекты, вариации внутренней и внешней среды для малого и среднего бизнеса, территориальные и отраслевые особенности и потребности, факторы долгосрочного устойчивого развития и многое другое. В систему государственных закупок вовлечено множество участников, как институциональных, так и индивидуальных. Все это обосновывает актуальность анализа мировой практики организации государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, нормативные правовые акты, структура закупок, объем закупок, закупочная деятельность, эффективность системы государственных закупок

Для цитирования

Столярова Н. А. Международный опыт организации государственных закупок // На страже экономики. 2023. № 3 (26). С. 103–111. <https://doi.org/10.36511/2588-0071-2023-3-103-111>.

Original article

International experience in organizing public procurement

Natalya A. Stolyarova

Department of Logistics and Medical Support of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Moscow, Russian Federation

Abstract

The article discusses scientific and practical issues of organizing the public procurement process, noting that modern challenges and problems that they are designed to solve have become more complex and include social and political aspects, variations in the internal and external environment for small and medium-sized businesses, territorial and industry characteristics and needs, factors for long-term sustainable development and much more. There are many participants involved in the public procurement system, both institutional and individual. All this justifies the relevance of analyzing the global practice of organizing public procurement.

© Столярова Н. А., 2023

Keywords: public procurement, regulations, procurement structure, volume of procurement, procurement activities, efficiency of the public procurement system

For citation

Stolyarova N. A. Department of Logistics and Medical Support of the Ministry of Internal Affairs of Russia. *The Economy under Guard*, 2023, no. 3 (26), pp. 103–111. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2588-0071-2023-3-103-111>.

Анализировать мировую практику организации государственных закупок необходимо с точки зрения того, как их процессы отражаются на поставщиках и насколько они позволяют государственному сектору выступать в качестве оптимального заказчика. Несмотря на различие между государственным и частным секторами, процесс закупок одинаков в том смысле, что существует ряд основных и общих этапов, через которые проходят участники. Однако процесс принятия решений отличается с точки зрения результатов или факторов, которые принимаются во внимание. Закупки как в государственном, так и в частном секторах начинаются с определения потребности в покупке, спроса на определенные ресурсы, который, как и в случае любых отношений обмена, формирует основу для взаимодействий с поставщиками. При этом процесс закупок представляет собой действия формального и неформального характера, которые необходимо выполнить, чтобы обеспечить решение этой проблемы.

Существует множество академических описаний процесса покупки. Общий подход заключается в том, чтобы представить процесс покупки разделенным на ряд различных этапов. Для анализа считаем наиболее обоснованным использовать подход К. Тайя, который определяет шесть отдельных видов деятельности: спецификация, выбор поставщика, заключение контрактов, заказ, ускорение и последующая деятельность / оценка [1]. Такое сочетание точности и широты делает этот шестиэтапный подход эффективным в качестве рамочного механизма для определения возможных подходов во многих формах государственных закупок.

Несмотря на то, что Организация Объединенных Наций (ООН) не является государством, она представляет крупнейшее объединение международных организаций, которое также включает группу государственных образований, состоящих из стран-членов, функции которых имеют важное значение для международного общества. В системе ООН существует система государственных закупок, которая не подпадает под действие ГПД ВТО (Соглашения о государственных закупках) и Типового закона ЮНСИТРАЛ [2]. Именно это и делает анализ механизма закупок ООН актуальным и необходимым для понимания возможностей ее модернизации в масштабах отдельной страны.

В системе ООН государственные закупки имеют важное значение, как для оперативного, так и для административного управления бюджетом. Их специфика заключается в том, что в случае гуманитарных операций жизни многих людей часто в значительной степени зависят от успеха международных конструктивных действий, которые пытаются облегчить, стабилизировать или нормализовать шоковые и критические ситуации. Они могут добиться успеха не только за счет привлечения финансовых, людских ресурсов и полномочий, но и

за счет приобретения необходимых товаров и услуг, в том числе у местных производителей.

Важность закупок можно наблюдать и в других областях деятельности ООН, таких как экология и техническая помощь, а также во внутреннем управлении организациями, входящими в ООН, так как операции по закупкам в значительной степени поддерживают деятельность и управление организаций системы ООН [3].

Поскольку закупки тесно связаны с бюджетированием, совокупные данные об имеющихся финансовых средствах, полученных из всех источников (табл. 1) соотнесены с соответствующим объемом закупок, что позволяет проанализировать их с позиции бюджетной значимости, а показатель доли закупок у развивающихся стран — оценить роль закупок в решении региональных проблем устойчивого развития.

Таблица 1

**Структура закупок в системе ООН в разрезе организаций
по данным 2019 года [4]**

Table 1

**Structure of procurement in the UN system by organization according
to 2019 data [4]**

Организации	Общий объем закупок, млн долларов	Цепной прирост к 2018 году, %	Удельный вес в системе, %	Удельный вес закупок у развивающихся стран, %
<i>WFP</i> (Мировая продовольственная программа)	3 636,6	4	18,3	78,5
<i>UN</i> (Организация Объединенных Наций)	2 511,6	-4,7	12,6	63,1
<i>UNDP</i> (Программа развития ООН)	2 083,9	-2,9	10,5	72,2
<i>UNICEF</i> (Детский фонд ООН)	3 825,7	9,7	19,2	55,2
<i>UNOPS</i> (Управление ООН по обслуживанию проектов)	1 095,1	18,9	5,5	60,8
<i>WHO</i> (Всемирная организация здравоохранения)	893,2	21,5	4,5	49,3
<i>UNFPA</i> (Фонд ООН в области народонаселения)	404,2	1	2,0	45,7
Другие организации	5 442,3	4,8	27,4	58,9
Итого	19 892,6	5,9	100	62,1

Объем закупок сильно различается между организациями системы ООН. Наиболее активно механизм закупок используют *WFP*, *UNDP* и *UNICEF*. Основной причиной этого является высокий уровень децентрализации в структуре управления данных организаций, так как они ведут свою деятельность по всему миру, преимущественно в развивающихся странах. Механизм закупок в этом случае позволяет более активно содействовать развитию местного бизнеса, так как высокий процент закупок осуществляется у локальных поставщиков. Как видно присутствует прямая корреляция между удельным весом затрат организаций ООН, перераспределяемых через механизм закупок и долей закупок у местных поставщиков.

В зависимости от целей организаций ООН различаются направления их закупок. *UNICEF* специализируется на приобретении лекарств и вакцин, оборудовании для организации учебного процесса и развития информационной инфраструктуры. Продовольственная помощь связана, прежде всего, с закупкой продуктов питания и организации логистики по их хранению транспортировке и доставке. *UNDP* специализируется на поставках электрооборудования и оказании помощи в совершенствовании системы государственного управления (табл. 2).

В дополнение к полученным результатам также следует отметить, что, несмотря на всю бюрократизацию процессов администрирования в ООН, механизм закупок является относительно автономным и характеризуется высоким уровнем децентрализации. Кроме того, в системе ООН нет какого-либо центрального органа, определяющего политику в области стратегических закупок.

Таблица 2

**Примеры осуществления закупочной деятельности
в организациях ООН [5]**

Table 2

Examples of procurement activities in UN organizations [5]

Организация	Вид деятельности	Основные виды закупок
<i>WFP</i>	Продовольственная помощь	Продукты питания, транспортные услуги, складирование и логистика, транспортные средства, ИТ-оборудование
<i>UN</i>	ПКО	Услуги воздушного транспорта, транспортные средства, ИТ-товары и услуги
<i>UNDP</i>	Помощь в целях развития	Электрооборудование, ИТ-товары и услуги, транспортные средства, государственное управление
<i>UNICEFI</i>	Защита детей	Лекарства и вакцины, учебные принадлежности, информационные технологии и канцелярские принадлежности, транспортные услуги

Большинство стран, как правило, в сфере государственных закупок преследуют не только цели повышения эффективности бюджетных расходов, но и протекционистские цели. Чаще всего они реализуются за счет предоставления квот

отечественным производителям, что влияет не только на бюджетные финансовые потоки, но и на внешнеэкономическую активность [6]. В странах Европейского союза (далее — ЕС) реализация протекционистских целей за счет стран-членов ЕС не допускается [7].

Также систему публичных закупок в странах ЕС целесообразно рассмотреть по следующим причинам.

В странах ЕС традиционно сильна власть государства в управлении экономическими процессами, а действующая там система публичных закупок является одним из старейших в мире. В большинстве стран ЕС государственные закупки рассматривают не только как эффективное средство перераспределения части национального дохода и прозрачный инструмент расходования бюджетных средств. С помощью данного механизма осуществляется реализация ряда социальных, экологических и прочих программ, способствующих реализации концепции устойчивого развития.

Правила ЕС затрагивают несколько государств, не входящих в ЕС, либо потому, что те же правила применяются на основе торговых соглашений с ЕС (в частности, с Норвегией, Исландией и Лихтенштейном в соответствии с соглашением об экономической зоне), либо потому, что они стремятся к членству в ЕС (например, Турция) [8]. Поэтому ожидается, что они будут следовать, по крайней мере, основным принципам законодательства ЕС о закупках в соответствии с принятыми торговыми соглашениями.

Данные обстоятельства являются одной из причин в соответствии с которой страны Евросоюза активно регулируют механизм государственных закупок. Несмотря на то, что они декларируют в своей политике принципы формирования свободного рынка, который во внешнеэкономической деятельности проявляется в основополагающем принципе сравнительных преимуществ, страны ЕС стремятся укрепить свои конкурентные позиции на специализированных рынках и часто вводят искусственные ограничения в тендерную документацию если закупки касаются товаров или услуг, в которых заинтересованы местные производители, а их реализация окажет максимально возможный эффект в части роста общественного благосостояния.

Такая практика организации системы государственных закупок, искусственно ограничивающая уровень конкуренции со стороны иностранных производителей в соответствии с концепцией фритрейдерства, искажает стимулы в рыночной экономике и, таким образом, отрицательно влияет на уровень общественного благосостояния [9]. Однако, на наш взгляд, использование государственных закупок в целях политики протекционизма является экономически оправданной, так как предоставляя преференции отечественным производителям, государство в долгосрочной перспективе может получить дополнительный выигрыш.

Если рассматривать критерии эффективности, по которым оценивается эффективность системы государственных закупок в странах ЕС, то следует выделить 12 базовых показателей. Часть из них характеризует институциональные аспекты (число заявок малого и среднего бизнеса, торги с одним участником), операционную эффективность (скорость принятия решений, пропущенные заявки. Особого внимания заслуживают критерии оценки, касающиеся комплексности системы выявления победителей торгов (табл. 3).

Таблица 3

**Критерии оценки эффективности системы государственных закупок
в странах ЕС и их пороговые значения**

Table 3

**Criteria for assessing the effectiveness of the public procurement system
in EU countries and their threshold values**

	Критерии оценки эффективности системы государственных закупок	Нормальное значение, %	Критическое значение, %
1.	Один участник торгов	≤ 10	> 20
2.	Нет заявок на ставки	≤ 5	10
3.	Дата публикации	> 5	< 2,5
4.	Совместные закупки	≥ 10	< 10
5.	Критерии присуждения премии	≤ 80	80
6.	Скорость принятия решения	≤ 120 дней	120 дней
7.	Подрядчики малого и среднего бизнеса	> 60	< 45
8.	Заявки малого и среднего бизнеса	> 80	< 60
9.	Процедуры, разделенные на партии	> 40	< 25
10.	Пропущенные заявки на ставки	≤ 3	> 3
11.	Недостающие регистрационные номера продавца	≤ 3	> 3
12.	Отсутствуют регистрационные номера покупателей	≤ 3	> 3

При этом следует отметить, что ситуация по формированию эффективной системы закупок является весьма дифференцированной в разрезе стран ЕС. Наиболее прозрачная система закупок с минимальными сроками прохождения тендеров и высоким уровнем конкуренции существует в Скандинавских странах: Эстонии и Нидерландах. В странах Восточной Европы, за исключением Чехии и Польши, зафиксировано больше всего показателей с критическими уровнями. При этом следует отметить, что в ведущих экономиках Европы (Германия, Франция, Италия и Испания) по ряду показателей также наблюдаются неудовлетворительные значения. Таким образом, это подтверждает вывод о высоком уровне дифференциации стран ЕС по уровню развития системы государственных закупок.

Одной из причин этого является то, что правила, созданные для реализации внутренней рыночной политики в области закупок, в основном исходят из двух источников: договора ЕС, который в принципе применяется ко всем контрактам, и директив по закупкам, которые регулируют процедуры заключения определенных более крупных контрактов [11].

Также следует отметить, что режим ЕС ограничивает свободу правительств в реализации национальной политики закупок. Помимо того, что прозрачность используется для борьбы с дискриминацией, она также играет важную роль в обеспечении соотношения цены и качества, а также других национальных целей развития. С этой точки зрения можно говорить о том, что требования ЕС поддерживают национальную политику, а не противоречат ей. Тем не менее может существовать определенная коллизия, поскольку некоторые страны могут прийти к выводу, что соотношение цены и качества лучше всего достигается не за счет прозрачности, а за счет предоставления определенной свободы действий.

Например, ограничения на переговоры после подписания контракта при стандартных закупках могут предотвратить злоупотребления в пользу конкретных фирм.

Режим ЕС ограничивает переговоры именно по этой причине, чтобы правительства не отдавали предпочтение национальным фирмам, также они могут предпочесть ограничить такие переговоры по аналогичным причинам, например, для предотвращения коррупции. Однако другие государства могут придерживаться мнения, что с учетом специфики их экономики выгоды от переговоров, например, позволяющие фирмам корректировать свои предложения в соответствии с приоритетами покупателя или избегать проведения торгов по сговору, перевешивают затраты. В этом случае требования ЕС вступают в противоречие с заявленными национальными целями [12]. Степень конфликта зависит от того, в какой степени конкретные национальные системы предпочитают полагаться на прозрачность для достижения своих собственных национальных целей, что, в свою очередь, зависит от многих факторов, таких как профессионализм госслужащих или распространенность коррупции, а также от заявленных целей системы закупок.

Таким образом, проведенный анализ организации процесса закупок в различных международных контекстах позволил выявить связь на каждом этапе между деятельностью органов власти на разных системных уровнях и целями государственной политики. Были выявлены противоречия между «узкими» спецификациями и достижением более широких политических или социально-экономических результатов. Результаты компаративного анализа показали целесообразность включения критериев, отличных от цены, а также влияние политики, законодательства и организационной структуры на формирование механизма публичных закупок.

В качестве основной проблемы, характерной для всех рассмотренных кейсов, следует выделить наличие противоречивых целей между процессом и конечными результатами, которые проявляются на этапе заключения контрактов. Также было выявлено, что этап «бюрократического» или «автоматизированного» отбора влияет на политические цели на операционном уровне.

Практически весь зарубежный опыт демонстрирует, что стандартная поэтапная модель закупок отражает простую совокупную линейность процесса принятия решений. Однако рассмотрение этого процесса как набора последовательных этапов дает представление о различных видах закупочной деятельности и о том, как на протяжении всего процесса достижения цели политики играют определенную роль, что должно приниматься во внимание. Приведенные примеры также подчеркивают противоречивость усилий государств, их целей и средств достижений при организации системы государственных закупок.

Для специалистов по государственным закупкам существует большая потребность в понимании, учете и адаптации к целям и интересам пользователей, получателей, политиков и условиям внешней среды. В частности, зарубежный опыт подтверждает тезис, что механизм государственных закупок будет эффективным только в том случае, если он будет комплексно воздействовать на бюджетные расходы, поставщиков, а также рынки товаров и услуг.

Список источников

1. Thai K. Introduction to Public Procurement 2nd edition. Herndon, VA: National Institute of Governmental Purchasing, Inc. FL: PrAcademics Press, 2007. 408 p.
2. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011). URL: https://uncitral.un.org/ru/texts/procurement/modellaw/public_procurement (дата обращения: 17.10.2022).
3. UN 2019 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/ASR> (дата обращения: 15.10.2022).
4. UN 2019 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/ASR> (дата обращения: 15.10.2022).
5. UN 2019 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/ASR> (дата обращения 15.10.2022).
6. Jung C. S., Kim S. E. Structure and Perceived Performance in Public Organizations // *Public Management Review*. 2014. № 16 (5). Pp. 620–642.
7. Afonso A. Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets // *Applied Economics*. 2010. № 42 (17). Pp. 2147–2164.
8. Bakker E. H. Choosing an Organisational Form: The Case of Collaborative Procurement Initiatives // *International Journal of Procurement Management*. 2008. № 1 (3). Pp. 297–317.
9. Knutsson H. Innovation in the Public Procurement Process: A study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement // *Public Management Review*. 2014. № 16 (2). Pp. 242–255.
10. Public Procurement: Single Market Scoreboard. URL: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en (дата обращения: 15.10.2022).
11. Preuss L. Addressing Sustainable Development through Public Procurement: The Case of Local Government // *Supply Chain Management: An International Journal*. 2009. № 14 (3). Pp. 213–223.
12. Knight L. Public procurement: International cases and commentary. Routledge. 2012. 187 p.

References

1. Thai K. Introduction to Public Procurement 2nd edition. Herndon, VA: National Institute of Governmental Purchasing, Inc. FL: PrAcademics Press Publ., 2007. 408 p.
2. UNCITRAL Model Law on Public Procurement (2011). URL: https://uncitral.un.org/ru/texts/procurement/modellaw/public_procurement (accessed 17.10.2022). (In Russ.)
3. UN 2019 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/ASR> (accessed 15.10.2022).
4. UN 2019 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/ASR> (accessed 15.10.2022).
5. UN 2019 Annual Statistical Report on United Nations Procurement. URL: <https://www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/ASR> (accessed 15.10.2022).
6. Jung C. S., Kim S. E. Structure and Perceived Performance in Public Organizations. *Public Management Review*, 2014, no. 16 (5), pp. 620–642.
7. Afonso A. Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets. *Applied Economics*, 2010, no. 42 (17), pp. 2147–2164.
8. Bakker E. H. Choosing an Organisational Form: The Case of Collaborative Procurement Initiatives. *International Journal of Procurement Management*, 2008, no. 1 (3), pp. 297–317.

9. Knutsson H. Innovation in the Public Procurement Process: A study of the Creation of Innovation-Friendly Public Procurement. *Public Management Review*, 2014, no.16 (2), pp. 242–255.

10. Public Procurement: Single Market Scoreboard. URL: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en (accessed 15.10.2022).

11. Preuss L. Addressing Sustainable Development through Public Procurement: The Case of Local Government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 2009, no. 14 (3), pp. 213–223.

12. Knight L. Public procurement: International cases and commentary. Routledge, 2012. 187 p.

Статья поступила в редакцию 10.07.2023, одобрена после рецензирования 25.08.2023, принята к публикации 15.09.2023.

The article was submitted 10.07.2023, approved after reviewing 25.08.2023, accepted for publication 15.09.2023.