

РОССИЙСКОЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО
Том 20 • Номер 1 • январь 2019
ISSN 1994-6937
Russian Journal of Entrepreneurship
издательство Креативная экономика

Институциональная среда государственных закупок и ее влияние на деятельность экономических субъектов

Тищенко Т.В. [1]

[1] Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ:

В российской практике, как на уровне центрального правительства, так и на уровне органов власти субъектов РФ и муниципалитетов, эффективность государственных закупок определяется как экономия бюджетных средств, полученная от снижения контрактной цены в сравнение с ценой предложения, а также на основе интегральной оценки по критериям/показателям качества управления, например, соблюдение законодательства, доля конкурентных закупок, выполнение планов при размещении заказов, дисциплина исполнения контрактов, обоснованность определения начальной цены контрактов, и аналогичные. В то время как вопросы влияния институциональной среды государственных закупок на бизнес в целом недостаточно проработаны. Целью статьи является представление результатов исследования международного опыта формирования нормативно-правовой базы в сфере государственных закупок, ориентированной на развитие конкуренции, стимулирования значимой для государства направлений деятельности, создания условий для расширения участия бизнеса в государственных закупках. При проведении анализа использовались различные источники данных, в том числе официальные сайты органов власти. Описаны основные принципы и подходы, используемые в различных странах при формировании институциональных основ государственных закупок, с целью максимизации их положительного влияния на экономику и снятия ограничений для участия предприятий реального сектора в тендерах. Результаты могут быть использованы для совершенствования нормативно-правовой базы в сфере государственных закупок.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственные закупки, субъекты экономической деятельности.

Institutional environment of public procurement and its impact on the activities of economic entities

Tischenko T.V. [1]

[1] The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russia

Введение

Государственные закупки осуществляются с целью обеспечения потребности государства и наряду с другими инструментами бюджетной политики оказывают существенное влияние на изменения в экономике, поддерживая спрос на товары и услуги предприятий реального сектора, стимулируя частный бизнес к действиям в пользу общественного развития, например, к использованию «зеленых» тех-

нологий, внедрению инноваций. Учитывая объем расходов бюджетов национальных правительств на государственные закупки, которые в 2015 г. составили в среднем по странам ОЭСР 11,9% ВВП или 29,1% от общего объема расходов [1], эффективность институциональной среды государственных закупок оказывает влияние на все субъекты экономической деятельности. В мировой практике анализ влияния государственных закупок на деятельность экономических субъектов проводится органами государственной власти, неправительственных организаций и экспертами; в России предмет исследования ограничивается, как правило, отраслевой спецификой, например, по закупкам инновационной продукции [2, 3] *(Sokolov et al., 2012; Ivanova, 2013)* или продукции субъектов малого и среднего предпринимательства [4] *(Tumanyants, Sinitsyna, Intykbaeva, 2017)*.

Основные характеристики институциональной среды государственных закупок

Международные принципы успешной практики и рекомендации по ее внедрению сформированы такими наднациональными организациями, как: Комиссия ООН по

ABSTRACT:

In Russian practice, both at the level of the central government and at the level of the authorities of the RF subjects and municipalities, the effectiveness of public procurement is defined as the budgetary savings obtained from the reduction of the contract price in comparison with the offer price, as well as on the basis of an integrated assessment of the criteria/indicators of the quality of management, for example, compliance with the law, the share of competitive procurement, the implementation of plans when placing orders, the discipline of contract execution, the validity of the initial price of contracts, and similar. At the same time, the issues of the impact of the institutional environment of public procurement on business, in general, are not sufficiently developed. The purpose of the article is to present the results of the study of international experience in the formation of the legal framework in the field of public procurement, focused on the development of competition, to stimulate significant activities for the state, to create conditions for the expansion of business participation in public procurement. Various data sources were used in the analysis, including the official websites of the authorities. The basic principles and approaches used in various countries in the formation of the institutional framework of public procurement, in order to maximize their positive impact on the economy and remove restrictions on the participation of enterprises of the real sector in tenders are described. The results can be used to improve the regulatory framework in the field of public procurement.

KEYWORDS: public procurement, subjects of economic activity

JEL Classification: H50, H57, H59 **Received: 30.09.2018 / Published: 31.01.2019**

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers
For correspondence: Tischenko T.V. (tatyana-kat@yandex.ru)

CITATION:

Tischenko T.V. (2019) Institutsionalnaya sreda gosudarstvennyh zakupok i ee vliyanie na deyatelnost ekonomicheskikh subektov [Institutional environment of public procurement and its impact on the activities of economic entities]. Rossiyskoe predprinimatelstvo. 20. (1). – 123-140. doi: 10.18334/rp.20.1.39707

правовому регулированию международной торговле, ВТО и общественными организациями, например, Transparency International. Как правило, большинство стран придерживаются данных принципов и подходов при формировании институциональных основ государственных закупок, которые должны иметь следующие свойства/характеристику [5]:

1) Рыночные механизмы отношения поставщиков и государства, которые подразумевают, что меры регулирования обеспечивают свободу для бизнеса, при выборе следует ли им осуществлять поставки правительству товаров/работ/услуг. В рамках плановой экономики или ограниченной рыночной эффективность институциональной среды не рассматривается.

2) Прозрачность. Эффект заключается в создании различных вариантов выбора «цена – качество» за счет использования конкуренции, снижения издержек, связанных с коррупционностью. Один из инструментов обеспечения прозрачности – развитие порталов государственных закупок и баз данных. В США в рамках Закона об учете и прозрачности федеральных финансов (FFATA) от 2006 г. Управление по бюджету Администрации Президента сформировало базу данных, включающую информацию с 2000 г. по всем федеральным органам власти, поставщикам, стоимости контракта. Аналогичные базы данных сформированы в большинстве развитых и развивающихся экономик.

3) Доступность. Определяется как последовательно реализуемая и стабильная институциональная, юридическая и нормативно-правовая база для расширения участия бизнеса в правительственных поставках на основе конкуренции. Эффект заключается в наличии большего количества заявок от потенциальных поставщиков, возможности снижения стоимости контракта при аналогичных характеристиках качества и, как следствие, снижения расходов на поставку. В Великобритании правительством было заявлено, что конкуренция обеспечивает равный доступ для производственной деятельности налогоплательщиков. Конкурентные принципы осуществления государственных закупок заложены в законодательстве США, ЕС и во многих странах.

4) Целостность. Рассматривается как предотвращение коррупции и конфликта интересов, беспристрастное отношение к поставщикам. В работе [6] указано, что цель предотвращения коррупции так же важна, как и цель снижения стоимости, при равнозначных параметрах качества (бюджетная эффективность).

ОБ АВТОРЕ:

Тищенко Татьяна Владимировна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики (tatyana-kat@yandex.ru)

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Тищенко Т.В. Институциональная среда государственных закупок и ее влияние на деятельность экономических субъектов // Российское предпринимательство. – 2019. – Том 20. – № 1. – С. 123-140. doi: 10.18334/rp.20.1.39707

5) Вовлечение. Рассматривается как понимание рынка, которое способствует формированию более реалистичных и эффективных товарных спецификаций, что повышает качество закупаемых товаров. Эффект заключается в снижении рисков закупки товаров, не соответствующих потребительским свойствам, или установлении более высокой первоначальной цены контракта.

6) Производительность и оценка. Обеспечивают измерение эффективности на всех стадиях процесса закупки, исполнения и контроля. Эффект заключается в снижении издержек при проведении конкурсных процедур и управления контрактом.

7) Реализация параллельных целей государственной политики: экономическое развитие, социальные цели и охрана окружающей среды. Эффект – развитие отдельных социально и экономически значимых секторов.

8) Открытие рынков для международной торговли. Разработка правил [7] участия иностранных предприятий в государственных закупок началось в 50-х годах. Эффект – развитие международной торговли для стимулирования экономического роста.

Законодательство о закупках различных стран включает набор подробных правил, регулирующих конкурсные процедуры, требования к технической документации и срокам их подготовки, рекомендации по оценке заявок, механизмы разрешения споров.

Типовой закон о закупках товаров, работ (строительство) и услуг разработан Комиссией ООН по правовому регулированию международной торговли (UNCITRAL Model Law) в целях стандартизации рамок государственных закупок в 1993 г. и в версии 2014 г. определяет следующие цели регулирования государственных закупок [8]:

- максимизации влияния на экономику и эффективность в государственных закупках;
- содействие и стимулирующее участие в тендерах поставщиков, независимо от национальности, способствование международной торговле;
- развитие конкуренции среди поставщиков и подрядчиков государственных заказов;
- обеспечение справедливого и равноправного обращения с поставщиками, и другие.

В рамках закупок правительство решает параллельные цели, которые не всегда согласуются с принципами честной конкуренции. В ряде случаев может возникнуть конфликт принципов или целей, например, при закупке инновационных товаров, которые могут иметь большую стоимость из-за новизны. Конфликт целей может быть вызван участием иностранных компаний в государственных закупках, которые по тем или иным причинам могут предложить товар по более низкой цене и выдавить местного производителя, что противоречит цели экономического развития, поддержки местного производителя посредством государственных закупок. Конфликт принципов может быть следствием создания преференций для отдельных видов продукции или поставщиков или ограничения участников, что в некоторой степени нарушает честную конкуренцию.

Для снижения возможности проявления таких конфликтов по некоторым специфическим видам государственных закупок разрабатываются отдельные нормативно-правовые акты. Прежде всего это относится к инфраструктурным проектам, включая ГЧП. Проблема эффективности институциональной среды при закупках подобных работ заключается в том, что в проектах, софинансируемых как государством, так и частным сектором, не всегда возможно применять стандартные процедуры закупок, имеются трудности с разработкой спецификации и условий поставки. Экономические аспекты формирования конкурсной документации и проведения тендеров по инфраструктурным проектам связаны с высокими затратами как ведомств, так и частных компаний на разработку тендера и конкурсной заявки, в которой участвуют всего несколько компаний, которые, как правило, известны на рынке. В таких случаях ведомства выбирают процедуры предварительного отбора участников, сокращая их затраты на разработку заявки, но без учета критерия снижения стоимости контракта за требуемое качество. Проекты осуществляются в течение длительного периода времени, иногда до 20 лет, и невозможно предусмотреть все изменения, которые могли бы увеличить первоначально установленную стоимость контракта. В ряде случаев, когда идеи проектов ГЧП исходят от компании и при использовании стандартных процедур закупки, нет гарантий, что эта компания будет участвовать в конкурсе. В таких случаях правительство ориентируется на рекомендации UNCITRAL «Руководство для законодательных органов по инфраструктурным проектам, финансируемых из частных источников» (Draft Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure: Achievement and Prospects – 2000) по проведению конкурентного диалога. Такой механизм снижает риски как увеличения стоимости проекта, так и его исполнения, связанные с:

- наличием пула/консорциума исполнителей с различными организационно-правовыми формами деятельности и навыками, возможностью выхода одной или нескольких компаний из проекта на любой стадии его реализации;
- недофинансированием проекта со стороны частных компаний (как в случаях реализации проектов в рамках Инвестиционного Фонда в России), которые, как правило, используют заёмные средства. В таком случае участие банков при проведении конкурентного диалога является желательным, хотя они не являются участниками консорциума.

Предварительный отбор участников используется при проведении закупок, государственным предприятием (GmbH) под юрисдикцией немецкого правительства [9], Немецким обществом по международному сотрудничеству (GIZ). При цене контракта свыше 207 тыс. евро проводится процедура переговоров с предшествующим объявлением о тендере или без него. Отдельные положения, регулирующие государственные закупки, могут разрабатываться и в отношении других видов товаров, работ, услуг, например в строительстве; все они в той или иной мере ориентированы на создание эффективной институциональной среды государственных закупок.

Влияние институциональной среды государственных закупок на конкуренцию

Оценка влияния государственных закупок на конкуренцию рассматривается в отчете Управления по справедливой торговле [10]. Государство как потребитель влияет на размер рынка и уровень конкуренции. Однако потребности государства фрагментированы по различным рынкам, а влияние государства на конкретный рынок товара/работ/услуг может быть ограничено. В сопоставлении с частным сектором государственные органы имеют меньше свободы выбора, так как их закупочная деятельность регламентирована, менее склонна к рискам, связанным с поставками, и не стимулирована на максимизацию прибыли.

Выделены следующие эффекты государственных закупок на конкуренцию:

- краткосрочные эффекты на интенсивность конкуренции среди определенного числа фирм, работающих на конкретном рынке. Эмпирически сложилось мнение, что большое количество участников торгов влияет на интенсивность конкуренции, приводящей к снижению цены контракта при улучшении качественных характеристик. Однако количество участников торгов может быть ограничено самим заказчиком за счет наличия таких критериев, как опыт и репутация при поставке стандартных товаров и услуг, для которых не требуется специфических навыков, а проблема надежности решается за счет предоставления гарантий, оплаты контракта после поставки или права передачи контракта;
- долгосрочные эффекты на инвестиции, инновации и уровень конкуренции рынка, то есть влияющие на структуру рынка. Однако влияние государственных закупок на изменения структуры рынка, когда неэффективные компании уходят с рынка под давлением новых, более эффективных компаний, ограничено характером рыночных механизмов, а именно высокой стоимостью входа на сложившийся рынок, которую новые компании не всегда могут преодолеть. Государственные закупки могут оказать поддержку входа новых компаний на рынок за счет выбора поставщиков на основе предварительной договоренности. Долгосрочные эффекты также могут проявляться в расширении вертикальной интеграции поставок, когда предложение разбивается на цепочку поставок, а не отдается одному исполнителю (например, в части вывоза и утилизации отходов);
- цепная реакция на конкуренцию за счет притока новых покупателей, например, когда покупателям становится известно о качественно новых свойствах и характеристиках товаров, приобретаемых ведомствами. Таким образом, государственная закупка может стимулировать не только реальный сектор, но и домохозяйства к потреблению определенных видов товаров/услуг.

При анализе уровня конкуренции по методологии MAPS (The Methodology for Assessing Procurement Systems) [11], которую можно признать универсальным инстру-

ментом для оценки институциональной среды государственных закупок во всех странах, учитываются следующие нормы/требования:

- наличие правил, способствующих честной конкуренции при участии государственных предприятий в конкурсах, которые не должны использовать свои преимущества по предлагаемой цене за счет субсидий, налоговых и прочих льгот;
- наличие специализированного законодательства по отдельным видам государственных закупок. Важно понять наличие конкурентной политики, которая относится к различным секторам, например, в отношении сервисного сектора: водоснабжение, энергия, транспорт, почтовые службы или в других секторах, и/или регулирующие закупки по договорам концессии и другим формам, например по государственно-частному партнерству. Из-за возможного существования специальных или исключительных прав относительно поставки или деятельности таких предприятий рынок, на котором работают эти предприятия, может быть ограничен. Необходимо выработать набор доступных методов закупки, ситуации, в которой они могут использоваться, ограничения, правила и сроки, требования прозрачности, распределения риска, проблемы и механизмы апелляций и прочие моменты для регулирования закупок в данных секторах;
- степень конфиденциальности, сохраненной во время процесса для минимизации риска неподобающего влияния на поставщика или злоупотребления. Во время проведения закупки информация, касающаяся анализа, разъяснений и оценки предложений/предложений, не должна быть раскрыта другим участникам или другим сторонам, не вовлеченным официально в процесс оценки;
- право опротестования и рассмотрение жалоб, независимость и производительность процедур апелляций. Оценивается степень автономии ведомства по рассмотрению апелляций от других ведомств, а положения/нормы должны гарантировать, что ее решения приняты без вмешательства или конфликта интересов и способность исполнить решение, которые также должны быть общедоступными. Ведомство также не должно взимать сборы, которые ограничили бы подачу апелляций;
- возможность диалога и механизмов обратной связи между государственным и частным сектором. Мнение частного сектора должно приниматься во внимание в отношении национальных целей закупки, изменений правовых рамок и организационной структуры и методов закупок, так как правительство может подорвать конкурентоспособность и эффективность частного сектора;
- участие гражданского общества в государственной закупке. Участие гражданского общества является гарантией против неэффективного и нерационального использования общественных ресурсов. Оценивает степень развития механизмов, которые позволяют общественным организациям участвовать в процессе государственной закупки и осуществлять контроль исполнения контрактов; в

нормативно-правовых актах должны быть описаны права и условия участия общественности. Правовые рамки могут устанавливать обязательство или возможность для правительства консультироваться с общественностью во время процесса планирования, особенно по крупномасштабным, экологически необходимым, социально чувствительным закупкам. В некоторых странах граждане подписывают заявления о конфиденциальности в случае выполнения функций общественных наблюдателей при выборе поставщика;

- регулярное проведение анализа секторального рынка со стороны государства, который позволяет определить риски с точки зрения расходов, конкуренции, воздействия на окружающую среду, социально-экономические и влияние на рынок правительственных закупок; все ключевые секторы, связанные с закупкой товаров/работ/ услуг должны быть идентифицированы.

Для анализа секторальных рынков, оценки уровня конкуренции государственных закупок в Великобритании используются следующие показатели [12]:

- доля потребления государственным секторам по закупкам. Оценка для идентификации секторов, в которых государство превалирует как потребитель, то есть наделено властью покупателя;
- уровень централизации закупок;
- уровень и динамика концентрации поставщиков;
- конечный эффект от закупки;
- открытость импорту;
- рост рынка, особенно рост предложения со стороны частного сектора;
- различные индикаторы барьеров входов, не связанных непосредственно с закупкой.

Высокая доля государства в секторе, как и уровень/динамика концентрации поставщиков и конечный эффект от закупки, является одним их условий для проведения дополнительного анализа уровня конкуренции. Рост рынка вследствие повышения спроса со стороны государства может привести к сговору и ограничить входы новым участникам, что снижает конкуренцию.

Доля государства в секторе свыше 10% говорит о наличие высокой концентрации поставщиков на рынке, определенной закрытости рынка, в том числе для зарубежных компаний, которая не имеет тенденций к сокращению. В следующих секторах имеются явные проблемы с конкуренцией, отмечается высокая концентрация поставщиков на рынке, которая не имеет тенденций к снижению, а рынок неоткрытый: коммунальные услуги, включая сточные воды, сбор и переработка отходов, санитарная обработка и т.п., с долей участия государства около 22%, за счет ограничения входа на рынок.

Секторы, в которых есть некоторые признаки неконкурентности рынка, отмечается высокая концентрация рынка, которая не имеет тенденции к снижению, а рынок характеризуется как частично открытый:

- производство вооружения. Доля государства около 70% и выше является признаком, что правительство ограничивает конкуренцию;

- здравоохранение. Доля государства ниже 40% является признаком сильно увеличивающегося уровня концентрации поставщиков и наличия проблем входа на рынок.

Секторы, в которых государственные закупки могут как способствовать усилению концентрации, так и не изменять ее уровень:

- строительство и реконструкция судов с долей правительства менее 25%. Может свидетельствовать о трудностях с выходом на рынок новых поставщиков, а государственные закупки могут способствовать ограничению конкуренции в долгосрочной перспективе;
- изготовление фармацевтических препаратов, медицинских и биологических химических веществ с долей правительства выше 20%. Свидетельствует о высокой концентрации рынка и тенденций к ее росту и наличием барьеров входа. При этом влияние государственных закупок на эти тенденции незначительны, так как на рыночные тенденции в большей степени влияют меры регулирующего порядка.

В секторах, в которых доля государства выше значения, указанного в скобках, проблемы конкуренции невысоки, однако, отмечается высокая концентрация поставщиков, а рынок характеризуется как частично открытый:

- производство электронного оборудования для производства (21%);
- изготовление цемента, извести, гипса (15%);
- производство самолетов и космических кораблей (15%), однако учитывается, что рост частного сектора вряд ли возможен в отношении техники гражданского назначения, а участие государства уместно, особенно по военной технике;
- гражданское строительство (14%) с учетом наличия барьеров для входа и того, что государственная закупка может способствовать снижению конкуренции;
- производство офисной аппаратуры и компьютеров (12%), но только в части концентрации на рынке и с учетом ее динамики;
- исследования и НИОКР по естественным наукам (12%), но только в части концентрации на рынке и с учетом ее динамики.

Эффекты конкуренции могут иметь как положительное воздействие, так и отрицательное. В первом случае государство, определяя требования к товарам/работа/услугам, стимулирует конкуренцию, например, за счет отбора наиболее эффективных предприятий, предложения инновационных товаров, или снятия барьеров входа на рынок МСП, а усиление краткосрочной конкуренции среди поставщиков может снизить эффекты долгосрочной конкуренции. Однако стимулирование рынка может ограничить или исказить механизмы конкуренции путем увеличения разрыва меду крупными и малыми фирмами, вынудив последних уйти с рынка. Взаимовлияние этих двух механизмов требует установления жестких правил в отношении регулирования государственных закупок в зависимости от конкретных товаров/работ/услуг и условий их поставки.

Механизмы стимулирования значимой для государства деятельности бизнеса посредством участия в государственных закупках

Государство влияет не только на размер рынка, но и может стимулировать создание малых предприятия, повысить эффективность деятельности компаний реального сектора, например, за счет закупок инновационных товаров, мотивировать бизнес быть социально ответственным за счет создания особых условий государственных закупок.

Особые условия используются в следующих секторах или закупках товаров/работ/услуг.

Поддержка малых и средних предприятий (МСП). Например, в Индии все закупки текстильного производства зарезервированы за отечественными МСП производителями, в том числе 20% от общего объема закупок должны направляться на закупку от микропредприятий и малых предприятий. Кроме того, данные категории предприятий освобождены от залога при участии в тендере. Принцип конкуренции обеспечивается за счет права любого ведомства обратиться в специально созданную Комиссию для снижения квоты.

Стимулирование инноваций. Так, в 1999 г. в рамках отраслевого закона о продвижении программного обеспечения правительство Южной Кореи стимулировало развитие коротковолновых технологий за счет их закупки для органов государственной власти и учреждений. В руководстве ЕС [13] отмечается, что государственная закупка инновационных товаров/услуг повышает конкурентоспособность европейских производителей и должна дополняться грантовой поддержкой академических исследований и разработок. Закупка может обеспечить эффект катализа, то есть создать спрос на инновации в реальном секторе экономики.

Для расширения масштабов закупки инновационных продуктов разработаны информационные платформы: веб-сайт для закупок инновационных товаров/работ/услуг, форум для обсуждения закупок, база данных. Используется также практика предкоммерческой закупки (PCP) на приобретение ограниченного количества прототипов или товаров для проверки их соответствия потребностям заказчика. Контракт заключается в процессе обсуждения с поставщиками, которые представляют свои предложения, какие свойства инновационного продукта могут быть полезными для заказчика, то есть спецификация как таковая не требуется.

Поддержка местного производителя. В ряде стран существуют также ограничения по закупкам продукции у иностранных предприятий. Так, в ЮАР действует квота на закупку товаров местного производства или определенных секторов (в процентах от общего объема закупок), в частности: для автобусных организаций – 80%, текстильные товары – 100%, консервированные овощи – 80%, стальные конструкции – до 100%. Предоставляются преференции местным производителям и в Бразилии: в случае эквивалентных предложений предпочтение отдается товарам и услугам, произведённым в

стране, или компаниям, которые инвестируют в технологическое развитие и зарегистрированы в Бразилии.

Использование зеленых технологий (зеленая государственная закупка – GPP или стабильная/устойчивая государственная закупка – SPP) для снижения воздействия на окружающую среду. В работе [14] по исследованию вопросов эффективности и прозрачности государственных закупок в странах Латинской Америки и Карибского бассейна указано, что около 50% тендеров включают требования и условия к компаниям и товарам в рамках (GPP). В Китае зеленые закупки проводятся с 2006 г., что позволило множеству новых экологически чистых товаров выйти на внутренний рынок и способствовало выходу на зарубежный рынок за счет поставки товаров, соответствующих международным требованиям экологической безопасности [15]: в 2013 г. 29% всех государственных закупок являлись объектом регулирования GPP.

Для соблюдения принципов честной конкуренции закупок разрабатываются рекомендации и стандарты как на наднациональном уровне (ЕС), так и на уровне центрального и регионального правительства. Ограничения устанавливаются:

а) по поставщикам. Так, в 2010 г. в Бразилии был введен минимальный зеленый стандарт, в рамках которого в государственных закупках участвуют предприятия, которые соответствуют требованиям данного стандарта;

б) по закупкам экологических товаров. В Великобритании требования к экологичности закупок установлены с 2003 г. в рамках стандарта государственных закупок (GBS), которые применяются не только в отношении энергоэффективности товаров, но и в отношении опасных/токсических веществ и возможности вторичной переработки продукции. В Швеции критерии экологичности закупок разрабатываются Советом по экологическому контролю и используются как на федеральном, так и региональном/местном уровне при проведении государственных закупок;

в) по критериям энергоэффективности для отдельных товаров/работ/услуг, которые могут закупаться государственными органами/учреждениями. В рамках ЕС устанавливаются следующие требования к энергоэффективности по товарам/работам/услугам для закупок правительством:

- IT оборудования, которое должно соответствовать критериям ENERGY STAR;
- транспортных средств, которые должны соответствовать сертификату по критериям топлива и выбросов;
- новых зданий и сооружений, которые должны потреблять почти нулевую энергию;
- уличного и дорожного освещения, и другие.

Ведомства могут устанавливать условия выполнения государственных контрактов для достижения социальных целей [16] за счет отказа от заключения контрактов с компаниями, которые не соответствуют определенным требованиям социальной ответственности, таким как положения о социальных пособиях. Требования могут предъявляться к занятости (наем безработных, вновь прибывающих мигрантов, чле-

нов общин коренных народов, молодежи), к привлечению местных предприятий, соблюдению антидискриминационных принципов.

Строительная отрасль является одной из наиболее значимых для создания рабочих мест, и, как указывается в работе Р. Вотермайера [17], несмотря на то, что строительство ограничивается временными рамками, данная сфера деятельности создает широкие возможности для решения задачи снижения безработицы для наиболее уязвимых групп – неквалифицированных работников. Выбор технологии строительства оказывает влияние на уровень и структуру занятости. Признано, что небольшие предприятия, которые выполняют функции субподрядчика, все больше рассматриваются как создатели рабочих мест для местного населения и считаются более эффективными для выполнения трудоемких работ, что окажет влияние и на экономический рост. Примером таких целевых закупок (targeted procurement) являются национальные программы по строительству инфраструктуры Южной Африки и Азии, которые привели к созданию новых рабочих мест при хорошем качестве строительства.

Опыт использования государственных закупок в целях социального развития анализируется в различных работах. В работе К. Маккрюдена [18] *(McCrudden, 2004)* описывается использование контрактов для снижения дискриминации в отношении женщин, расовых меньшинств и людей с ограниченными возможностями. Программы повышения возможности трудоустройства меньшинств в США посредством государственных контрактов выявили их эффективность, однако привели к росту издержек компаний и стоимости контракта.

Снижение институциональных ограничений по участию бизнеса в государственных закупках

Участие бизнеса в государственных закупках ограничивается ненадлежащими/необоснованно предъявляемыми требованиями законодательства или конкурсной документации и высокими издержками, который несут предприятия реального сектора, участвуя в конкурсах или на стадии исполнения контракта.

Оценка эффективности институциональной среды и процедур государственных закупок с точки зрения потерь бизнеса и наличия ограничений по участию бизнеса в закупках в разрезе стран проводится ООН на регулярной основе с использованием бенчмаркинга. Индикаторы охватывают следующие значимые секторы государственных закупок:

Оценка требований, приглашений к участию в тендере и подготовки заявки. Индикаторы оценивают обоснованность требований, полноту и прозрачность информации, предоставляемой ведомствами потенциальным участникам торгов.

Этап подачи заявки. Индикаторы оценивают требования для конкурентных предложений поставщиков.

Конкурсные процедуры (начало торгов, оценка и заключение контракта). Индикаторы исследуют уровень нормативно-правового регулирования конкурсных процедур и их проведение с точки зрения справедливости и прозрачности.

Контент и управление контрактом. Индикаторы оценивают некоторые вопросы в рамках реализации государственных контрактов.

Гарантии исполнения. Индикаторы исследуют наличие и содержание гарантий.

Платежи поставщикам. Индикаторы оценивают время и процедуры оплаты контракта.

Жалобы. Индикаторы исследуют возможность обжалования решений закупающей стороны и процедурные вопросы обжалования.

В методологии MAPS учитываются следующие нормы/требования в отношении наличия и степени ограничений по участию бизнеса в государственных закупках:

- содержание публикации, которая должна включать достаточную информацию, временной промежуток, чтобы позволить потенциальным участникам торгов определить свою способность и интерес к предложению и цене, и период времени между публикацией и датой проведения торгов, достаточный, чтобы подготовить и представить предложения потенциальным поставщикам;
- использование нейтральных спецификаций, цитирующих международные нормы, когда это возможно, использование функциональных спецификаций, где это необходимо или возможно. Чрезмерная информация и требования к содержанию заявки могут снизить конкуренцию или привести к дисквалификации потенциальных участников торгов на основе необоснованных требований;
- правовые рамки, которые должны определить условия для внесения поправок в договора, а также определить права поставщиков в случае просроченного платежа. Споры во время исполнения договора являются обычным явлением и могут быть решены через судопроизводство. В некоторых странах судопроизводство может проводится очень долго, иногда годы, и затраты могут быть сдерживающим фактором для обращения в суд. Для предотвращения длительных задержек по рассмотрению и принятию решений страны могут принять право альтернативного разрешения споров;
- недоступность кредита или отсутствие нормы по авансированию работ по государственному контракту.

В отношении издержек бизнеса на стадиях участия в конкурсах и исполнения контракта отмечаются следующие несовершенства институциональной среды:

- требование предоставления гарантий, залога, которое снижает уровень ликвидности компаний и может быть настолько высоко для некоторых компаний, в том числе и МСП, что они вынуждены отказываться от участия в конкурсе, хотя и могли бы предложить лучшую цену. В исследовании ООН отмечается, что, принимая во внимание данный аргумент, в 14-ти странах требование по предоставлению гарантий было отменено, в том числе в Австралии, Китае, Ирландии, Новой Зеландии, Сингапуре, Швеции;
- задержки платежей со стороны заказчика, которые, как указывается в исследовании ООН, распространены во многих странах (особенно в сфере инвестиций в инфраструктуру), что приводит к росту финансовых рисков компаний.

Среди других работ по вопросам оценки издержек бизнеса вследствие неэффективности процедур государственных закупок, связанных с поставками определенных товаров/работ/услуг, выделено исследование компании Deloitte [19], в котором проведена оценка цены предложений поставщиков по инфраструктурным проектам. В случаях, когда у заказчика нет четких представлений в отношении проектных целей, модели поставки, точности информации о проекте, а в договорах отсутствуют пункты по распределению рисков и ответственности, частный сектор или отказывается от участия в тендерах, или увеличивает цену предложения примерно на 5,4% от общей стоимости, что приводит к росту расходов правительства примерно на 239 млн австрал. долларов.

Электронные торги или Е-закупки позволяют снизить издержки бизнеса по участию в конкурсных процедурах за счет экономии на транзакционных издержках при формировании предложения и проведении конкурсных процедур. Кроме того, для компаний Е-закупки представляют значимую информацию о ценах, системах скидок, участниках и потенциальном объеме рынка, в том числе и внешнего, что позволяет скорректировать стратегию компании.

Отдельный вопрос в отношении снижения издержек бизнеса заключается в распределении затрат, вызванных рисками увеличения стоимости контракта, форс-мажорными обстоятельствами, потерей права собственности. Если заказчик не включил страхование таких рисков в условия контракта, то стоимость контракта может вырасти выше первоначальной цены. В то же время в процессе исполнения контракта, особенно заключенного на долгосрочной основе, могут измениться ценовые условия (например, снижение курса иностранной валюты при экспорте компонентов поставляемой продукции), в результате чего поставщик может получить существенные выгоды в виде снижения затрат, что также должно учитываться при оценке бюджетной эффективности. Как показывает международный опыт, риски и выгоды, получаемые поставщиками и заказчиком, должны разделяться «по справедливости».

Заключение

Таким образом, оценка эффективности государственных закупок не ограничивается выгодами, получаемыми министерствами/ведомствами при снижении первоначальной стоимости контракта при требуемом качестве поставляемых товаров, работ, услуг. Подходы к оценке эффективности должны рассматриваться шире, с точки зрения ограничений, издержек и преимуществ, получаемых субъектами экономической деятельности при осуществлении государственных закупок, и могут оказать положительный эффект на экономический рост.

ИСТОЧНИКИ:

1. General government procurement spending as a percentage of GDP and total government expenditures. Oэср. [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/general-government-procurement.

2. Соколов И.А. и др. Особенности системы государственных закупок инновационной продукции в России и мире. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 518 с.
3. Иванова В.О. Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики // Российское предпринимательство. – 2013. – № 15(237). – с. 77-84. – url: https://creativeconomy.ru/lib/8217.
4. Туманянц К.А., Синицына Е.Д., Интыкбаева С.Ж. Влияние государственных закупок на развитие малого предпринимательства в России // Финансы и кредит. – 2017. – № 35. – с. 2107-2122. – doi: 10.24891/fc.23.35. 2107.
5. Public procurement toolbox: Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement. Oecd. [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-o.
6. Public Procurement Regulations: The Introductions. Nottingham.ac.uk. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/public-procurement-regulation-an-introduction.aspx.
7. Public Procurement Regulations: The Introductions. Nottingham.ac.uk. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/public-procurement-regulation-an-introduction.aspx.
8. UNCITRAL Model Law on Public Procurement. Uncitral.org. [Электронный ресурс]. URL: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf.
9. The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Report on the procurement of goods and services and the conclusion of financing agreement. Giz.de. [Электронный ресурс]. URL: https://www.giz.de/en/downloads/giz2017-en-report-on-procureme.
10. Assessing the impact of public sector procurement on competition. Summary. Webarchive. [Электронный ресурс]. URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402182823/http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft742a.pd.
11. Methodology for assessing procurement systems (maps). Oecd.org. [Электронный ресурс]. URL: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Methodology-Assessment-Procurement-System-Revised-Draft-July-2016.pdf.
12. Assessing the impact of public sector procurement on competition. Summary. Webarchive. [Электронный ресурс]. URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402182823/http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft742a.pdf.
13. Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of Innovation. Ec.europa.eu. [Электронный ресурс]. URL: https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_en.
14. Inter-American Development Bank: Efficiency and transparency in the public sector: advances in public procurement in Latin America and the Caribbean 2002–2012/Javier

Dávila Pérez, Tomás Campero, Félix Prieto, Mariana López Fernández, Edwin Tachlian-Degras
15. The International Institute for Sustainable Development. Green Public Procurement: in China. [Электронный ресурс]. URL: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/green-public-procurement-china-quantifying-benefits-en.pdf.
16. Including social objectives in procurement documentation and processes. Local Government Victoria. [Электронный ресурс]. URL: https://www.localgovernment.vic.gov.au.
17. Watermeyer Ron The Use of Targeted Procurement as an Instrument of Poverty Alleviation and Job Creation in Infrastructure Projects. Ioptions.co.za. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ioptions.co.za/sites/default/files/rbwpapers/P10%20%2B%20P11%20papers/P11-4.p.
18. Christopher McCrudden Using public procurement to achieve social outcomes // A United Nations Sustainable Development Journal. – 2004. – doi: 10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x.
19. Economic benefits of better procurement practices/ Consult Australia. Deloitte. [Электронный ресурс]. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-the-procurement-balancing-act-170215.pdf.

REFERENCES:

Christopher McCrudden (2004). *Using public procurement to achieve social outcomes A United Nations Sustainable Development Journal.* doi: 10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x.

Economic benefits of better procurement practices/ Consult Australia Deloitte. Retrieved from https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-the-procurement-balancing-act-170215.pdf

Including social objectives in procurement documentation and processesLocal Government Victoria. Retrieved from https://www.localgovernment.vic.gov.au

Ivanova V.O. (2013). *Gosudarstvennye zakupki kak instrument «prinuzhdeniya k innovatsiyam» promyshlennogo sektora ekonomiki* [Government procurement as an instrument of "coercion to innovations" in the industrial sector of economics]. *Russian Journal of Entrepreneurship*. (15(237)). 77-84. (in Russian).

Methodology for assessing procurement systems (maps)Oecd.org. Retrieved from https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Methodology-Assessment-Procurement-System-Revised-Draft-July-2016.pdf

Public Procurement Regulations: The IntroductionsNottingham.ac.uk. Retrieved from https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/public-procurement-regulation-an-introduction.aspx

Public Procurement Regulations: The IntroductionsNottingham.ac.uk. Retrieved from https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/public-procurement-regulation-an-introduction.aspx

Public procurement toolbox: Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement Oecd. Retrieved from http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-o

Sokolov I.A.et al. (2012). *Osobennosti sistemy gosudarstvennyh zakupok innovatsionnoy produktsii v Rossii i mire* [Features of the system of public procurement of innovative products in Russia and the world] M.: Izdatelskiy dom «Delo» RANKhiGS. (in Russian).

Targeted consultation on the draft Guidance on Public Procurement of InnovationEc.europa.eu. Retrieved from https://ec.europa.eu/growth/content/targeted-consultation-draft-guidance-public-procurement-innovation_en

The Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Report on the procurement of goods and services and the conclusion of financing agreementGiz.de. Retrieved from https://www.giz.de/en/downloads/giz2017-en-report-on-procureme

The International Institute for Sustainable Development Green Public Procurement: in China. Retrieved from https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/green-public-procurement-china-quantifying-benefits-en.pdf

Tumanyants K.A., Sinitsyna E.D., Intykbaeva S.Zh. (2017). *Vliyanie gosudarstvennyh zakupok na razvitie malogo predprinimatelstva v Rossii* [The impact of public procurement on the development of small business in Russia]. *Finance and credit. 23* (35). 2107-2122. (in Russian). doi: 10.24891/fc.23.35. 2107.

UNCITRAL Model Law on Public ProcurementUncitral.org. Retrieved from https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf

Watermeyer Ron The Use of Targeted Procurement as an Instrument of Poverty Alleviation and Job Creation in Infrastructure ProjectsIoptions.co.za. Retrieved from http://www.ioptions.co.za/sites/default/files/rbwpapers/P10%20%2B%20P11%20papers/P11-4.p

Assessing the impact of public sector procurement on competition. Summary Webarchive. Retrieved from http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140402182823/http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/comp_policy/oft742a.pd