



Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок

В.В. Покровская

*Доктор экономических наук, профессор
(МЭО ГУ—Высшая школа экономики),*

Е.А. Ускова

Консультант Министерства экономики Московской области

Опыт стран Запада с развитой рыночной инфраструктурой свидетельствует, что система государственных закупок закономерно стала составной частью сферы внутреннего товарного обмена определенными видами продукции и услуг и одним из механизмов поддержания конкуренции и либерального способа хозяйствования. Объективной основой существования и поступательного развития системы госзакупок в национальной экономике многих стран является тот факт, что в процессе выполнения своих целевых функций отдельные государственные ведомства и организационные структуры любой из них вынужденно сталкиваются с проблемой материально-технического обеспечения как для реализации государственных и муниципальных программ, так и для осуществления своей текущей деятельности. Как правило, она решается путем приобретения необходимых материальных и нематериальных ресурсов, товаров, работ и услуг через закупки, именуемые государственными, в процессе специально организуемых конкурсных торгов.

Конкурсный механизм, особенно при объемных закупках, позволяет достичь нескольких решений - снизить стоимость необходимой за-

казкику продукции, обеспечить более высокий уровень прозрачности и подконтрольности процесса купли-продажи и в конечном итоге противостоят коррупции.

Несмотря на то что в России объем закупок продукции со стороны государства серьезно превышает объемы закупок даже крупных компаний и организаций, система госзакупок до сих пор не получила должного развития. Основными негативными обстоятельствами, которые тормозят активное использование госзакупок в отечественной практике, выступают ведомственная разобщенность и отсутствие единой методологии в проведении конкурсных торгов, противоречивость законодательной базы по вопросам регулирования, отсутствие квалифицированных специалистов и института ответственных за надлежащую организацию конкурсов и присуждение контрактов и, конечно же, высокий уровень коррупции. По оценкам специалистов, 70-90% всех госзакупок в России проводятся с различного рода нарушениями. В то же время их доля в расходной части федерального бюджета сейчас достигает около 40%, количество конкурсов возрастает, как и число заключенных контрактов по их результатам, превысивших 100 тыс.



в год. Однако по госзакупкам вне конкурсов (у единственного поставщика) их заключается в 2,5 раза больше.

Изучение значительного периода зарубежной практики по использованию системы государственных закупок указывает на то, что ее возникновение и дальнейшее развитие тесно связано с укреплением роли государства, трансформацией и совершенствованием форм государственного устройства. Несмотря на то что в развитых странах к настоящему времени цели госзакупок и механизмы их организации претерпели существенные изменения, неизменными остались две характерные их черты. Прежде всего, это - характер взаимодействия государства с представителями предпринимательских кругов в системе договорных отношений по поводу закупок товаров, работ или услуг, а также принцип их оплаты - за счет средств государственного бюджета.

Предпосылкой к существенному росту физических и стоимостных объемов госзакупок в период второй половины прошлого века в большинстве стран, особенно европейских, послужила проблема необходимости восстановления и строительства крупных национальных объектов инфраструктуры. Это в свою очередь потребовало значительных государственных финансовых вложений и интенсивного вовлечения в данный процесс различных хозяйствующих субъектов из числа производителей и поставщиков продукции, работ и услуг. К тому же накопленный правительствами отдельных стран (США, Германии, Великобритании, Японии) опыт работы с предпринимательскими структурами в сфере государственного оборонного заказа, а также достижения в области коммуникационных технологий позволили перенести его положительные моменты на систему взаимоотношений по линии госзакупок в область гражданского строительства.

Таким образом, этот период явился началом активного этапа развития процессов госзакупок в западных странах. Тогда же в большинстве из них сформировались базовые принципы функционирования рыночной экономики - появился рынок средств производства и были созданы конкурентные условия, интенсивно развивался и увеличивался сектор предпринимательства, в том числе малого и среднего бизнеса (МСБ).

Важным этапом развития системы государственных закупок за рубежом стал следующий десятилетний период, который характеризовался выходом процессов в этой области деятельности за пределы национальных рынков. Тогда же были приняты первые специальные межгосударственные директивы по регулированию государственных закупок в рамках стран Европейского Союза (1971 г., 1976 г.). Несколько позже, в 1981 г., вступило в силу Соглашение ГАТТ «О государственных закупках», которое было направлено на облегчение процедур доступа иностранных компаний-поставщиков продукции на национальные рынки для участия в торгах.

Современный этап развития системы государственных закупок в международной практике, начиная с 90-х годов XX века, характеризуется новыми чертами. Во многом это связано с проявлениями глобализации мировой экономики и либерализации хозяйственной деятельности, что не могло не повлиять на изменение роли и функций государства, в том числе в сфере госзаказа в промышленно развитых странах. Заметным явлением стал тот факт, что государство теперь выступает активным субъектом рыночных отношений, интенсивно участвующим в производственно-торговых, инвестиционных, инновационных и социально-экономических процессах посредством системы государственных закупок. К тому же сами госзакупки за рубежом превратились в один из основных инструментов реализации долгосрочных и крупномасштабных внутрихозяйственных программ - в области строительства электростанций, транспортных сетей, нефтяных и газовых магистралей; создания крупных промышленных объектов, проведения работ по мелиорации, а также в рамках осуществления социальных и образовательных проектов.

Начиная с этого периода, применительно к госзакупкам в западных странах стал использоваться термин «система» (public procurement system). При этом особое значение приобрели принципы экономичности и эффективности в процессах расходования средств на эти цели. Предпосылками этому послужило осознание национальными правительствами ряда развитых государств комплексного и взаимоувязанного характера процессов госзакупок, в том числе в системе взаимоотношений между их участниками.



В процессе эволюционного развития система госзакупок в практике развитых стран превратилась из средства удовлетворения текущих потребностей государственных и муниципальных структур и решения задач обеспечения национальной обороны в один из важнейших инструментов регулирования экономики. Достигнутый опыт указывает на то, что их преимущество выражается в расширении самостоятельности и инициативы предприятий-поставщиков в рыночных условиях хозяйствования. Прежде всего, это было обусловлено тем, что в такой ситуации государство в системе госзакупок выступает в качестве равноправного хозяйствующего субъекта и участника конкурентного процесса.

Современная зарубежная практика в области госзакупок свидетельствует, что необходимые приобретения государством через гос-

заказ осуществляются главным образом для решения задач по удовлетворению текущих государственных потребностей в определенных видах товаров, работ и услуг. Кроме того, в целях пополнения государственного продовольственного резерва через госзаказ и реализации отдельных инвестиционных проектов используются средства международных финансовых организаций (МБРР, ЕБРР), а также зарубежных региональных банков развития.

В целом, расходы на госзакупки в большинстве развитых стран покрываются из средств государственного или территориального бюджетов, специальных правительственных и внебюджетных фондов, формируемых за счет налоговых и иных видов поступлений, включая доходы от деятельности самих госструктур. Источники финансирования госзакупок за рубежом показаны на примере Германии на рисунке 1.

Рисунок 1

Источники финансирования государственных закупок в Германии





Между тем одной из проблем в части реальной оценки объемов национальных госзакупок является отсутствие в составе расходной части госбюджета большинства стран отдельной статьи учета их финансирования. В международной практике общий объем госзакупок принято оценивать исходя из стоимости услуг, произведенных в госсекторе, то есть на основе затрат, понесенных в связи с выполнением госструктурами своих целевых функций, в том числе по приобретению необходимых для этого товарно-материальных ценностей. Их совокупный размер, как правило, рассчитывается на основе данных о государственном промежуточном или конечном потреблении.

Проблема усугубляется и отсутствием единой методологии определения стоимостных объемов госзакупок, типовой классификации товарной номенклатуры, а главное - информационной базы по достоверным показателям о состоянии сферы госзакупок в разрезе отдельных стран.

Так, в настоящий момент существуют три источника статистической информации о стоимости национальных госзаказов. Это - данные международных экономических организаций (МВФ, ООН, ОЭСР, ВТО, Всемирного и Европейского банков развития), специальных уполномоченных государственных органов, а также коммерческих компаний-поставщиков товаров, работ и услуг по линии госзакупок. С разной степенью детализации и репрезентативности они отражают объемы и структуру национальных госзакупок. Однако оценки показывают, что их информационная база часто оказывается несопоставимой как по номенклатуре, так и совокупному объему закупок, что обусловлено рядом причин.

Во-первых, из-за того, что понимание госзакупок в зарубежной практике неоднозначно,

например, в странах ЕС они связаны с приобретением продукции и услуг для общественных целей (public procurement), а в других странах сюда включают закупки для государственных нужд (government procurement). Причем первое из них гораздо шире, так как включает обеспечение потребностей не только госпредприятий и учреждений, но и коммунальных служб, и наиболее реально отражает финансовые затраты государства на эти цели. Именно поэтому стоимостные объемы рынка госзакупок в европейских странах по версии Комиссии Европейского Сообщества (КЭС), как правило, выше, чем оценки ОЭСР, поскольку они включают только бюджетные расходы на закупки продукции и услуг для государственных нужд.

Во-вторых, расхождение в международной статистике по стоимости госзакупок в разрезе стран вызвано конфиденциальностью части информации по расходам государства на приобретение соответствующей продукции на нужды национальной армии, ее обороноспособности и безопасности. Во многом по этой и другим причинам МВФ, например, в своей статистике учитывает стоимость военной униформы в составе бюджетных ассигнований на закупку товаров для государственных нужд, а ОЭСР включает их в статью «выплаты госслужащим».

В результате, по мнению зарубежных экспертов, к концу 90-х годов XX века показатели удельного веса госзаказов в 20 странах-участницах ВТО были занижены более чем на 11%.¹

Так, по их же оценкам, с учетом значений 140 стран общемировой рынок госзакупок к началу 2000-го года оценивался в 5,5 трлн долл., что было эквивалентно 82,3% мирового экспорта товаров и услуг (таблица 1). Из них 4,8 трлн долл. (85,7%) приходилось на страны в составе ОЭСР.



Таблица 1

Общеприимный объем государственных закупок к началу 2000-х гг., в трлн долл. США*

Показатели	Сумма	%	Стоимость госзакупок		
			Всего	В том числе:	
				Выплаты госслужащим	Расходы на оборону
Мировой ВВП	29,36	100,0	-	-	-
Мировая торговля	6,74	23,0	-	-	-
Госзакупки,	-	-	5,50	2,94	0,48
в % к мировому ВВП	-	-	18,9%	10,2%	1,6%

*Составлено по данным: Evenett S.J. Is there a case for new multilateral rules on transparency in government procurement? /Chapter III of "The Singapore Issues and The World Trading System: The Road to Cancun and Beyond", 2003.

Открытая же для международной конкурентной торговли часть госзакупок оценивалась всего в размере 2,1 трлн долл., то есть в 2,3 раза меньше.²

За последние 25 лет национальные закупки в 15 наиболее развитых странах увеличились на 4,4 трлн долл., т.е. более чем в 4 раза. Причем на долю США приходится 46,5% (таблица 2).

Таблица 2

Динамика стоимостных объемов госзакупок в зарубежных странах за 1980-2005 гг.*

Страны	Годы	Объем госзакупок, в млрд долл.					2005 г. к 1980 г., количество раз
		1980	1990	2000	2003	2005	
Австрия		16,16**	32,42	33,27	38,32	45,26	2,80
Бельгия		21,73	31,22	38,81	54,74	64,96	2,99
Великобритания		120,71	221,37	302,17	430,54	551,10	4,57
Германия		150,08	251,41	262,83	330,71	365,33	2,43
Дания		19,52	35,29	42,60	59,55	71,31	3,65
Ирландия		4,84	8,59	16,02	28,26	36,04	7,45
Италия		78,05	231,17	195,21	280,28	331,23	4,24
Канада		65,29	150,09	158,08	201,27	258,17	3,95
Люксембург		1,05	1,93	2,97	4,65	5,93	5,65
Нидерланды		39,11	59,88	73,74	112,77	127,04	3,25
Норвегия		14,20	29,86	35,91	53,48	64,19	4,52
Франция		144,94	260,62	286,77	390,37	462,48	3,19
Швейцария		14,42	35,33	35,65	48,49	58,07**	4,03
Швеция		44,48	76,38	68,46	90,36	103,72	2,33
США		567,9	1223,4	1871,5	2294,7	2596	4,57
Япония		124,39	339,51	702,92	609,31	647,05**	5,20
Всего		1426,87	2988,47	4126,91	5027,8	5787,88	4,06

Примечания к таблице:

*Составлено по данным ОЭСР на основе методологии расчета промежуточного потребления.

**Расчетные показатели.



Конкурентный механизм размещения заказов на приобретение товаров, услуг, работ для государственных нужд на современном этапе в большей степени соответствует рыночным принципам регулирования экономики и играет важную роль в хозяйственном развитии многих развитых стран. Хотя состояние самой системы госзакупок существенно зависит от уровня развития национальной экономики, формы государственного устройства и особенностей бюджетной политики, которая оказывает значимое влияние на их физические и стоимостные объемы. Подтверждением подобного взаимодействия может служить ситуация середины 90-х гг. предыдущего столетия, сложившаяся в странах ЕС. Проведение на их тер-

ритории общеевропейской политики ограничения бюджетных расходов привело к значительному снижению объемов госзакупок. В результате сопутствующей ей частичной приватизации и контрактации ряда непрофильных для госструктур видов деятельности снизились совокупные финансовые затраты на производство общественных услуг и соответственно, размер госзакупок. Их доля в составе ВВП уменьшилась в среднем на 0,8% или на 35,3 млрд евро (таблица 3).³ В то же время приватизационные процессы в большинстве развитых стран стимулировали появление в составе государственных закупок существенной доли консультационных услуг - инжиниринговых, аудиторских, управленческих и др.

Таблица 3

Удельный вес госзакупок в составе ВВП стран ЕС

Страны	Удельный вес госзакупок в странах ЕС, в % к ВВП		Изменение доли госзакупок в ВВП, в %
	1987 г.	1994 г.	
Австрия	11,7	11,6	- 0,1
Бельгия и Люксембург	12,7	6,5	- 6,2
Великобритания	16,5	14,4	- 2,1
Дания	11,6	11,0	- 0,6
Германия	9,9	13,5	3,6
Ирландия	11,5	9,2	- 2,3
Нидерланды	11,6	8,7	- 2,9
Финляндия	11,6	11,5	- 0,1
Франция	11,5	10,4	- 1,1
Швеция	11,7	14,6	2,9
Греция	15,7	7,3	- 8,4
Испания	10,4	9,7	- 0,7
Португалия	14,5	11,7	- 2,8
В среднем по ЕС	11,7	11,5	- 0,2

Источник: Audet D. Quantifying the Size of Government Procurement /OECD Trade Directorate Report. – OECD, 2002.

Западная практика демонстрирует, что форма государственного устройства влияет и на степень централизации национальной системы госзакупок и уровень ее совершенства, что в свою очередь сказывается на соотношении стоимостных объемов продукции, закупаемой предприятиями и организациями различных

уровней власти, и на их товарную структуру. Так, для ряда стран ОЭСР с централизованной формой государственного управления характерны более высокие расходы на госзакупки на правительственном уровне по сравнению с региональными и муниципальными структурами.



В современных условиях национальная политика зарубежных стран в области государственных закупок в значительной мере находится под воздействием международных норм и правил, а также деятельности транснациональных корпораций (ТНК), которые стремятся проникнуть на рынки разных стран, в том числе через систему государственных заказов. Помимо этого, существенное воздействие на развитие государственных закупок внутри стран оказывают усиливающиеся процессы интеграции в мировую хозяйственную систему, подталкивая их к ускорению либерализации внутренних рынков.

На современном этапе в странах с развитой рыночной экономикой заметно усилилась социальная функция системы госзакупок, которая выражается в жизнеобеспечении и предоставлении гарантированных услуг различным слоям населения, особенно тем, которые представляют так называемую группу риска.

В странах с наиболее развитой рыночной инфраструктурой четко просматриваются комплементарные функции конкурсных закупок, которые ориентированы на поддержание стабильной экономической конъюнктуры на внутреннем рынке, стимулирование хозяйственной активности отдельных отраслей и сфер, а также административно-территориальных образований, на развитие инноваций и НИОКР. Все это, как показывает западная практика, в конечном итоге способствует оптимизации расходов государственного бюджета и повышению уровня национального дохода.

Предпосылкой к проявлению дополнительных функций в системе госзакупок является значительный интерес национальных и зарубежных предпринимательских структур к получению госзаказа, в особенности на правах генерального подрядчика. Принимая во внимание то, что государство в лице своих структур является крупнейшим национальным покупателем соответствующих видов продукции, получение госконтракта поставщиком означает фактически для любого из них возможность обеспечения производства за счет средств госбюджета и гарантированного сбыта продукции. И далее - установлению на внутреннем рынке прогнозируемого уровня цен на закупаемую продукцию, планомерному повышению эффективности работы по реализации госконтрактов, и их размеров.

Конкурсная форма закупок, как известно, позволяет добиться максимальной экономии бюджетных средств. По оценкам специалистов, в развитых странах она достигает в среднем до 14-16% от первоначальной цены продукции и до 30% - в развивающихся.⁴ В отдельных ситуациях эти величины могут быть еще более высокими. Так, по данным ОЭСР, в Италии достижение европейского норматива о проведении государством открытых торгов по закупке вагонов для скоростных поездов привело к снижению их стоимости на 30%. Правительство Бразилии экономит до 20% бюджетных средств после введения процедуры аукциона голландского типа в электронной форме в сети Интернет. В Колумбии за счет использования открытых государственных конкурсов удалось сократить правительственные расходы на приобретение товаров военного назначения на 47%.⁵

Изучение международного опыта в области госзакупок убеждает в том, что они способны стать источником роста национальной экономики. Для развивающихся стран такая ситуация является альтернативой заимствований и финансовой помощи со стороны зарубежных финансовых фондов. В частности, исследования ОЭСР показывают, что в 37 из 39 развивающихся стран снижение уровня цен в процессе госзакупок только на 10% ведет к экономии бюджетных средств в размере, сопоставимом с объемом внешней финансовой помощи в форме займов и кредитов по линии международных кредитных организаций.⁶

Стимулирующая функция госзакупок в экономике развитых стран влечет за собой решение нескольких задач. Во-первых, государство получает возможность требовать от национальных компаний в процессе исполнения будущего заказа заранее установленных технических параметров закупаемой продукции, использовать инновационно-технологические и другие достижения. В то же время стремление самих производителей товаров и услуг к внедрению наиболее современных производственных и управленческих технологий и НИОКР позволяет добиться более высокого уровня конкурентоспособности продукции. Зарубежная практика показывает, что заказы, размещаемые в таких отраслях, в частности в самолето- и приборостроении, способны стимулировать развитие инноваций.



Во-вторых, госзакупки позволяют производить отбор наиболее конкурентоспособных представителей из числа производителей и поставщиков конкретных товаров и услуг, а также исполнителей работ в рамках проведения торгов. В долгосрочной перспективе эти процессы ведут к экономии государственных бюджетных ресурсов и эффективности их использования. На общенациональном уровне это способствует также усилению экспортного потенциала, реструктуризации промышленности и развитию системы сбыта. Возможность объединения заказов и поставок научно-технической продукции для нужд отдельных госзаказчиков приводит к продуктивному использованию НИОКР. В целом это ведет к росту национального дохода.

Стимулирующая инновационная роль госзакупок проявляется и в том, что государство, выступая в роли заказчика, оказывается еще и «первым покупателем» новых видов продукции и образцов экспериментальных изделий, не ставших пока серийными. Правительство в этом случае невольно разделяет риски и выгоды технологических проектов совместно с производителями, часто участвуя в перспективных разработках с начальной их стадии и вплоть до производственного испытания опытных образцов продукции. Западная практика последнего периода показывает, что стоимость приобретенных государством инновационных разработок особенно в таких сферах, как здравоохранение, образование, энергетика и экология, транспортные услуги составляет ежегодно около 435 млн евро в странах ЕС и 49 млрд долл. в США. Эти показатели эквивалентны 5-15% общего объема госзакупок этих стран.⁷

Благодаря стимулирующей функции госзакупок, государство усиливает процессы развития конкуренции на внутреннем рынке, способствуя активности малого и среднего бизнеса посредством предоставления ему определенных льгот. При этом указанные последствия выходят за рамки отдельного государственного контракта, поскольку в свою очередь стимулируют их на проведение в перспективе торгов для подбора субподрядчиков и субпоставщиков для исполнения госзаказа.

В большинстве развитых стран к процессам планирования госзакупок подключаются потенциальные их исполнители в лице производителей товаров и услуг. В результате, это

дает возможность адаптации размеров государственных контрактов к приоритетным производственным мощностям и структурам, масштабам их деятельности с учетом цикличности производства.

Кроме того, государство, как крупнейший потребитель продукции ряда национальных отраслей и заказчик различного рода работ для общественно-государственных нужд, в значительной мере влияет на уровень цен закупаемой через систему госзакупок продукции. Особенно ощутимо это влияние в тех сферах деятельности, где государство является единственным покупателем товаров или услуг. Например, в случаях приобретений для нужд обеспечения национальной обороны и безопасности, проведения фундаментальных научных исследований или оказания услуг в социальной сфере. Объемы государственных закупок зачастую определяют пределы производства продукции в отдельных секторах. Государственные структуры получают также возможность влиять на размер и структуру доходов отраслевых фирм-исполнителей государственных контрактов и даже на уровень заработной платы их сотрудников.

Важную роль государственные закупки за рубежом играют в сфере занятости населения, оказывая существенное влияние на региональную политику размещения госзаказов на территории отдельных стран. Это находит проявление в том, что преимущественным правом заключения государственных контрактов обладают национальные компании, функционирующие в наименее развитых регионах как, например, в Канаде. Получение крупных заказов стимулирует создание здесь новых рабочих мест.

Сопоставление позиций по системе реализации госзакупок разных стран позволяет говорить о том, что наиболее полное проявление ее функций происходит в США и некоторых странах Евросоюза. Роль сферы госзакупок в экономике США, именуемой Федеральной контрактной системой (ФКС), настолько велика, что государственный контракт на товары, услуги и выполнение НИОКР согласно законодательству принимается американскими коммерческими банками в качестве залогового документа, исполнение гарантий по которому обеспечивает Федеральная резервная система США. К тому же в США широко развита прак-



тика кооперирования производственно-экономических и технологических возможностей различных фирм и компаний на основе государственных контрактов, особенно для целей реализации военных заказов, а также для осуществления научно-технических, социально-экономических и экологических программ. Ежегодно около 100 федеральных ведомств США и, прежде всего, ее научно-технический комплекс размещают многомиллиардные заказы через госзакупки для обеспечения государственных потребностей.

Значимость системы госзакупок в США подтверждают следующие факты. Так, около 240 тыс. американских компаний выступают в качестве исполнителей госзаказов по поставкам товаров гражданского и военного назначения. В обеспечении только одного контракта, например, на поставку сложного технического авиационного оборудования на условиях производственной кооперации - около ста. Почти 12,5% трудоспособного населения страны (или около 16,5 млн чел.) прямо или косвенно заняты в сфере госзаказов. Из них примерно 100 тыс. работают в структурах федеральных заказчиков.

Госструктуры США являются крупнейшими покупателями продукции, произведенной в отдельных отраслях промышленности. По оценкам экспертов, они покупают свыше 81% артиллерийской техники, до 26% строительных работ и ремонтно-эксплуатационных услуг, авиатехники и запасных частей; около 19% транспортного оборудования, 15% офтальмологического и фотографического оборудования, научно-технической аппаратуры, систем управления и информационных услуг.⁸

Кроме того, наиболее заметна регулирующая и стимулирующая функции системы госзакупок в агропромышленном комплексе США. В частности, американское правительство устанавливает целевые фиксированные "цены поддержки", по которым имеет право закупить произведенную сельскохозяйственную продукцию в целях гарантирования национальным фермерским хозяйствам минимального уровня дохода для расширенного воспроизводства. Приобретенная продукция затем реализуется государственными органами по рыночным ценам, которые могут быть как выше, так и ниже уровня фиксированных цен. Фермерские хозяйства как исполнители по гос-

закупкам, в рамках авансовых платежей получают дополнительную прибыль в виде разницы между ценой реализации и закупочной в случае превышения первой из них. Аналогичным образом американское Правительство применяет специальную политику в сфере госзакупок для содействия многонаселенным округам в тех штатах, где наблюдается высокий уровень безработицы.

В странах ЕС в отличие от США развитие системы госзакупок активно ведется в направлении либерализации национальных рынков и стимулирования роста промышленного производства. Практика показывает, что в определенной мере госзакупки сказываются на благосостоянии населения европейского региона за счет эффекта сглаживания и выравнивания доходов отдельных их категорий. Последовательная работа по совершенствованию госзакупок в ЕС способствовала повышению уровня международной торговли стран-участниц и сокращению почти на 30% уровня цен на продукцию, закупаемую государственными структурами, а также сглаживанию ценовых диспропорций внутри рынков стран-участниц.⁹

В то же время в процессе совершенствования здесь госзакупок многие европейские компании накопили значительный опыт сотрудничества с государством именно по линии обеспечения госзаказа, в том числе, в направлении совершенствования производственных технологий и поиска новых видов выпускаемой продукции. Начиная с 2001-2003 гг., в рамках Еврокомиссии предпринимаются шаги по стимулированию госзакупок новых видов технологической и инновационной продукции. Особенно актуальны инновационные госзакупки в сфере здравоохранения, фармацевтической промышленности, энергетики, в области защиты окружающей среды, транспорта, обеспечения технической безопасности и связи с применением цифровых технологий.

Выгоды оправдываются, в первую очередь, существенной экономией средств на НИОКР, а также снижением рисков. Кроме того, эти процессы сопровождаются развитием конкурентной среды, унификацией стандартов и технических решений на территории региона.

В настоящий момент в странах ЕС в ключевых промышленных областях, находящихся в высокой степени зависимости от государственных заказов, например, в индустрии вы-



соких технологий и тяжелого машиностроения, госзакупки используются в целях стимулирования инвестиционной деятельности.

Как и в США, в равной степени и в практике стран ЕС государственные закупки активно применяются как инструмент поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. Однако принцип его использования в этих странах несколько отличается. Так, в европейских странах на сравнительно более высоком уровне установлены гарантированные государством цены, обеспечивающие для средних и крупных фермеров возможность получения ими определенного уровня дохода. К тому же на их основе часто определяется предельный уровень цен на импортируемые продукты и размер экспортных субсидий.

В отдельных странах Европы, в частности, в Великобритании, наиболее отработана практика госзакупок с целью стимулирования наукоемких отраслей, прежде всего, связанных с выпуском отдельных наиболее значимых видов продукции для обеспечения обороноспособности и результативности сферы здравоохранения. Это в свою очередь ведет к повышению уровня конкуренции в борьбе за получение госзаказов.¹⁰ Однако опыт той же Великобритании свидетельствует, что влияние госзакупок на производительность промышленных отраслей может быть не только положительным, но и отрицательным при условии неоправданного предоставления преференций предприятиям, развивающим свое производство исключительно в зависимости от объемов госзаказа. Эти действия в конечном итоге ведут к снижению эффективности и конкурентоспособности не предприятий, но и целых отраслей, поскольку в данной ситуации наблюдается процесс замещения частных инвестиций за счет государственных средств в условиях отсутствия конкуренции под названием «эффект зависимости».

Особые функции госзакупки исполняют в странах с переходной экономикой в процессе становления рыночного хозяйства. Для них эффективное функционирование системы госзакупок способствует в определенной мере достижению уровня стабильности национальной экономики. Появляются предпосылки для установления сбалансированных пропорций спроса и предложения на отдельных товарных рынках. Формируются необходимые страховые

запасы продукции и резервные фонды, а также конкурентные условия.

Вместе с тем информационно открытые, прозрачные и конкурентоспособные системы государственных закупок не только привлекают большее число участников торгов в лице национальных и иностранных компаний, но и стимулируют приток инвестиционных капиталов, обеспечивают доступ к займам и грантам международных организаций и агентств по содействию развитию стран. Все это способствует более успешному и безболезненному переходу к рыночной экономике государств этой группы.

Рассматривая опыт разных стран в области госзакупок нельзя обойти стороной конкурентный фактор. Как известно, он проявляется в этой сфере в период проведения тендеров, когда компании, предприятия и фирмы вынуждены объективно бороться за приобретение права реализовать свою продукцию и получение госзаказа. На уровень и характер конкуренции в системе госзакупок, как показывает зарубежный опыт, оказывают влияние в немалой степени существующие проблемы в рамках агентских отношений между государством и его представителями в лице разных ведомств. Их порождает и в немалой степени ограниченная мера участия чиновников госструктур в процессах принятия решений по выделению и использованию бюджетных средств на госзакупки и слабая заинтересованность в результатах проведения торгов. Во многом по этой причине в сфере госзакупок изначально создаются объективные предпосылки для развития коррупции в среде госслужащих, особенно на этапе присуждения контрактов на поставку товаров, услуг и выполнение работ. Даже в развитых странах ущерб от коррупции в сфере госзакупок, выраженный в завышении стоимости заключаемых государственных контрактов, составляет более 30% от суммы бюджетных затрат по этим статьям. Подобные факты подтверждают, например, результаты проверок счетной палаты Германии в 2001-2002 гг. по выдаче госзаказов на проведение строительных работ.¹¹

Именно поэтому уровень коррумпированности чиновников и степень его восприятия участниками торгов служат объективным препятствием для получения контракта в сфере госзакупок. Тесно связаны с этим и процессы ак-



тивного лоббирования интересов отдельных компаний-поставщиков со стороны госслужащих, ответственных за принятие решения о присуждении государственных контрактов.

Принцип свободной конкуренции на национальных рынках госзаказа ограничивают так называемые «связанные» госзакупки, то есть обусловленные предпочтениями со стороны финансирующего их органа. Подобная завуалированная форма «симпатий» по отношению к отдельным компаниям-поставщикам, как правило, проявляется со стороны иностранных фондов и зарубежных организаций, заинтересованных в привлечении к исполнению госзаказов тех фирм, которые являются представителями страны-донора.

Руководствуясь этим, госструктуры отдельных стран часто ограничивают их участие в госзакупках.

Как свидетельствует международная практика, государственные заказчики в большей степени отдают предпочтение национальным поставщикам при заключении государственных контрактов исходя еще и из психологических принципов, а также отсутствия языкового барьера. К числу других объективных факторов ограничения доступа предприятий-нерезидентов к системе госзакупок относятся правила в области торгового обмена, оплаты труда, индексации тарифов коммунальных предприятий, технике безопасности эксплуатации продукции, охраны здоровья населения и защите окружающей среды, специфичные для каждой отдельной страны. Препятствием для участия иностранных поставщиков в госзакупках могут стать ограничения на текущие расчетные и валютные операции, вытекающие из системы государственного регулирования национальной экономики.

Определяющим моментом доступа на рынки иностранных производителей является характер национальной политики в области госзакупок в отдельных странах, противоречащей принципам рыночной конкуренции и открытости. В частности, использование стимулирующей и социальной функции в механизме государственных закупок служит объективной предпосылкой протекционистской политики в этой сфере. К числу других ограничителей относятся требования обеспечения национальной безопасности, а также соблюдение и отстаивание

внутренних экономических интересов. Например, отдельные государства вводят эмбарго на закупки продукции из определенных стран в качестве ответной меры на дискриминацию национальных поставщиков своих стран или в знак протеста политическому режиму этих государств.

Так, в системе госзакупок США Министерством обороны был утвержден особый перечень и объемы продукции, которые относятся к приоритетным и исключительно важным для поддержания оборонной способности государства в условиях чрезвычайных ситуаций. Указанные виды продукции не могут закупаться у зарубежных производителей вне зависимости от участия американского правительства в международных торговых соглашениях.

Изучение зарубежной практики госзакупок показало, что в некоторых случаях государственные организации предпочитают приобретать товары или услуги национального производства исходя исключительно из политических решений. Например, в рамках крупнейших проектов. Это обусловлено как патриотическими мотивами, так и стремлением правительственных структур продемонстрировать гражданам целевое расходование средств налогоплательщиков.

Меры протекционизма в области госзакупок за рубежом достаточно часто реализуются через процедуры закрытых торгов или закупок только из единственного источника и приводят к полному устранению иностранных участников из числа конкурентов в борьбе за получение государственных контрактов. Другие из них сводятся к предоставлению ценовых преимуществ национальным поставщикам и производителям продукции. Так, в условиях использования преференциальных ценовых поправок зарубежная конкурсная заявка признается победившей только в том случае, если ее стоимость на несколько процентов ниже, по сравнению с минимальной ценой национального поставщика.

Одна из скрытых дискриминационных мер - ограниченный доступ зарубежных поставщиков к информации о проведении госзакупок, в том числе путем искажения ее в отношении сроков и способов извещения. Применение подобных мер одновременно дает возможность компаниям-резидентам лучше подгото-



виться к участию в торгах и получению государственного контракта. К числу дискриминационных мер относятся также требования технических спецификаций, ориентированных только на национальные стандарты. Они могут стать непреодолимым барьером для зарубежных производителей. Это имеет место, например, в таких странах, как ФРГ и Нидерланды, где национальные стандарты в составе технических спецификаций направлены на дискриминацию иностранных поставщиков.

Большинство развитых стран блокирует доступ иностранных участников, осуществляя поддержку национальных производителей посредством предоставления им преференций в сфере госзакупок. Например, несмотря на официальное отсутствие в Японии политики протекционизма, на практике государственные контракты там редко присуждаются иностранным компаниям: это объясняется тем, что здесь оцениваются, прежде всего, деловая репутация и ментальная близость национальных партнеров. В Канаде протекционизм в рамках реализации крупнейших национальных проектов преимущественно связан с патриотическими мотивами и стремлением правительства продемонстрировать бережное отношение к средствам налогоплательщиков. В Италии существует кодекс так называемых законов «Альба», который представляет интересы национальных поставщиков. Его положения запрещают производить госзакупки некоторых видов продукции у тех компаний, которые не внесены в регистр поставщиков продукции для государственных органов.

Наиболее часто в зарубежной практике, в целях оценки конкурсных заявок, применяются скидки к ценам продукции национальных поставщиков. Например, в той же Канаде предложения участников торгов сопоставляются только после того, как применены подобные скидки. В США американские компании обладают преимущественным правом на заключение контракта с государством при условии, что их цена не более чем на 6% выше по сравнению с предложением иностранных поставщиков. Такая же практика имеет место в Израиле и странах ЕС.

Сложившаяся на Западе практика позволяет также выделить ряд специфических мер дискриминации иностранных поставщиков, основанных на покровительстве национальным компаниям в системе госзакупок. В их числе:

☑ положения о передачи генеральным подрядчиком определенной части заказа другим исполнителям в составе государственного контракта с целью, например, развития малых предприятий, возглавляемых женщинами (США);

☑ компенсации, получаемые от зарубежных поставщиков в качестве условия для присуждения контракта в случаях, когда головной подрядчик гарантирует закупку определенной части продукции у национальных поставщиков (Канада, Израиль);

☑ требования об использовании при осуществлении строительства, реконструкции или ремонта объектов строительных материалов только национального производства (США).

Кроме того, в практике развитых стран применяется также избирательный подход по привлечению конкурсных заявок. Например, опять же в Канаде, в случаях осуществления целевых закупок для поддержки конкретных национальных секторов или при реализации политики регионального развития, к госзакупкам приглашаются только национальные компании. Это касается представителей малого бизнеса и густонаселенных регионов с высокой долей безработицы. При этом зарубежные специалисты считают, что в ряде случаев определенная «закрытость» рынка госзакупок по отношению к иностранным участникам торгов является оправданной и эффективной национальной стратегией.¹²

Во-первых, преференции национальным поставщикам целесообразны в условиях рынка олигополии. На основе расширения внутреннего спроса и вызванного им роста предложения снижаются предельные издержки на изготовление и приобретение соответствующей продукции национального производства.

Во-вторых, применение политики протекционизма целесообразно при закупках продукции тех отраслей, в которых национальные производители являются неконкурентоспособными в сравнении с зарубежными компаниями. Это вызвано опасениями злоупотребления ценовым преимуществом со стороны иностранных поставщиков. Цены их предложения могут оказаться несколько ниже сложившегося их уровня на внутреннем рынке страны-покупателя. В подобных условиях преференции национальным поставщикам будут стимулировать зарубежных производителей к их снижению.



Зарубежный опыт в системе государственных закупок свидетельствует, что определенная степень дискриминации в этой сфере оправдывается финансовыми показателями за счет перераспределения отчислений в государственный бюджет: прибыль, получаемая национальными контрагентами в рамках исполнения госконтрактов, вновь возвращается в виде налоговых поступлений, тогда как финансирование зарубежных поставок, по сути, представляет собой инвестиции в экономику других стран.

В настоящее время в практике западных стран существует два вида финансовых преференций: надбавки национальным компаниям за победу в торгах или за поставку госсектору продукции, произведенной на собственной территории страны госзаказчика. В первом случае поощрения могут коснуться не только национальных производителей, но и посреднических предприятий, в том числе, сборочных, работающих на основе импортных комплектующих и готовых изделий. Минимизировать эти риски возможно за счет установления высокого уровня импортных пошлин, а также создания благоприятного инвестиционного климата для перенесения производственных комплексов зарубежных фирм в страну госзаказчика.

Преференции по принципу страны происхождения товаров представляются нам более предпочтительными в условиях либерализации международной торговли. При этом бюджетные риски, связанные с возможностью переключения зарубежных фирм на осуществление экспортных спекулятивных операций с продукцией, произведенной в стране госзаказчика, могут быть компенсированы за счет высоких объемов госзакупок, обеспечивающих национальным производителям более высокий доход при прямом заключении государственного контракта, а не посредством привлечения посреднических торгово-сбытовых организаций. Кроме того, за счет создания централизованного закупочного органа внутри страны. Возможно объединение масштабных объемов потребностей в закупках различных государственных структур и взаимодействие напрямую с национальными производителями. Таким образом, решаются одновременно несколько задач, в том числе и по экономии расходов госбюджета за счет исключения надбавок посреднических организаций.

Изучение зарубежной ограничительной практики в сфере госзакупок указывает на неоправданность значительных преференций в рыночных условиях. В США запрет на приобретение иностранной продукции обошелся ежегодно Правительству страны в 100 млн долл. и повлек за собой повышение уровня закупочных потребительских цен. Одновременно сохранение каждого рабочего места в американской металлургической промышленности обошлось потребителям ее продукции, как государственным, так и частным, в 1 млн долл. В то же время полученная выгода в расчете на одно рабочее место в среднем, по оценкам, не превышала 60 тыс. долл.

Аналогичная практика имела место в Канаде во второй половине XX века, где проведение подобной протекционистской политики в системе госзакупок обернулось для покупателей продукции обувной промышленности, например, дополнительными расходами в пределах 53-69 тыс. долл. в год в результате сохранения там рабочих мест. При этом средние ежегодные доходы в расчете на одно рабочее место составляли не более 7 тыс. долл.¹³

В конечном итоге, подобные меры не только приводили к дополнительным затратам, но и отрицательно сказывались на внутренней ценовой политике, вызывая рост цен и инфляцию. К тому же проблема сохранения рабочих мест не была решена, а в ряде случаев она решалась за счет сокращения числа работающих в других секторах экономики. Это подтверждает вывод о неэффективной роли протекционизма в качестве альтернативы структурной политики.

Применение дискриминационных мер в сфере госзакупок, в частности, на примере оборонной промышленности США и стран ЕС, а также энергетической и телекоммуникационной сферах отдельных европейских государств (Бельгии, Франции, Германии, Италии и Великобритании) позволило выявить ряд других негативных последствий для национальной экономики. В их числе:

- косвенное поощрение неконкурентоспособных предприятий;
- создание препятствий процессам международного технологического сотрудничества, инвестиций на НИОКР, что ведет к экономически неоправданному увеличению производственных мощностей;



☑ увеличение финансовых затрат госструктур на госзакупки в условиях недостаточности объемов продукции и услуг со стороны национальных компаний;

☑ возникновение диспропорций на товарных рынках вследствие фактического субсидирования государством национальных производителей и, как следствие этого, необоснованно высоких цен.

Кроме того, опыт применения внешнеторговых ограничений в сфере госзакупок в США, Канаде, европейских странах свидетельствует также о неэффективности мер протекционизма, которые в условиях несовершенной конкуренции ведут к повышению внутренних цен, в случае применения их совместно с проведением антиинфляционной политики устойчивого экономического роста. Побочные эффекты протекционизма в практике госзакупок в странах ЕС повлияли на внешнеторговые процессы, сохранив барьеры для участия зарубежных компаний, что сказалось на конкурентоспособности европейских компаний и проявилось, в частности, в следующем:

☑ сокращении инвестиций в сфере разработок новых технологий, маркетинговых и производственных стратегий со стороны национальных предпринимательских структур;

☑ затруднении в формировании ассортиментной специализации даже крупных компаний стран ЕС;

☑ снижении экспортного потенциала государств в составе ЕС за счет ориентации национальных компаний преимущественно на внутренний товарный рынок и рынки развивающихся стран.

В целом негативные последствия, связанные с практикой протекционизма в системах госзакупок ведущих европейских стран на период конца 90-х годов XX века оценивались в 8-19 млрд евро в год, что составляет 2-5% от их общих затрат на государственные закупки (0,3 - 0,7% национального ВВП).¹⁴

В частности, в Великобритании, в результате отказа от политики предоставления привилегий национальным компаниям, в системе госзакупок продукции оборонного назначения была достигнута ежегодная экономия бюджетных средств на сумму свыше 1 млрд ф. ст. Это эквивалентно 10% общих расходов госбюджета на приобретение оборудования, а главное -

привело к повышению конкурентоспособности экспортной продукции оборонной промышленности.¹⁵

Таким образом, межстрановой анализ показал, что меры протекционизма, действовавшие в XX веке в ряде развитых стран в целях защиты и содействию развитию промышленной базы, значительно ослабили их конкурентоспособность: вызвали стагнацию промышленного развития, сокращение национального дохода и рост ценовых диспропорций на продукцию ряда отраслей. Это было обусловлено тем, что, предоставляя гарантированные заказы для национальной промышленности, правительства отдельных стран не предусматривали требований и стимулов для модернизации и повышения конкурентоспособности, без которых невозможно сформировать сильную производственную базу.

Тем не менее, использование протекционизма в системе госзакупок допустимо в случае реализации государством отдельных специфических задач, связанных с обеспечением национальной обороны, стимулированием развития конкретных отраслей промышленности и территорий, а также поддержанием уровня жизнеобеспечения социальных слоев, представляющих группу риска. Однако оно должно иметь строго дозированный и экономически обоснованный характер и сочетаться с реализацией политики информационной открытости и прозрачности в системе госзакупок.

Примечания:

¹ D. Audet. Quantifying the Size of Government Procurement /OECD Trade Directorate Report. – OECD, 2002.

² Там же.

³ Government Finance Statistics. Summary tables: Data 1995-2005. /Luxemburg: Office for official publications of the European Communities. 2006.

⁴ Становление рыночной системы государственных закупок в России /Под ред. В. И. Смирнова. - Казань: НПО "БизнесИнфо-Сервис", 2000.

⁵ Евраев М. О реформе государственного и муниципального заказа // Госзаказ. 2006. Июнь.

⁶ Отчет ОЭСР за 2002 год по анализу воздействия финансовой помощи на экономику принимающих стран. - "World Development Indicators Online".



⁷ Pre-commercial procurement of innovation. A missing link in the European Innovation cycle: Report of the national IST Directors Forum /European Commission Working group on Public Procurement. 2006. March.

⁸ На основе данных Bureau of Economic Analysis, USA за 1997-2002 гг.

⁹ Public procurement: EU rules deliver big savings for taxpayers; scope for more gains/Europa Rapid Press Releases. 2004. 3 February. № IP/04/149.

¹⁰ K. Hartley, R. White, D. Chaundy. Government and industry performance: a comparative study. // *Applies Economics*. Centre for Defence Economics. New York: University of York, 1997. № 29. Vol. 9.

¹¹ Щуров Г. Много ли среди нас «оптимистических романтиков»? Снова о проблемах снижения

уровня коррупции /Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные Торги», № 4, 2002. С. 37.

¹² B. Hökman. Using International Institutions to Improve Public Procurement /The World Bank Research Observer, 1998. Vol. 13, no. 2 (August).

¹³ Westring G., Jadoun G. Public Procurement Manual. - Turin, Italy: ITC ILO, 2002.

¹⁴ L. Johnson. Gains from a Unified European Community Public Procurement Market: an Analysis Using Auction Theory /Brigham Young University Paper. - L., 1990. Rev. 1727, at 1741.

¹⁵ K. Hartley, R. White, D. Chaundy. Government and industry performance: a comparative study. // *Applies Economics*. Centre for Defence Economics. New York: University of York, 1997. № 29. Vol. 9.

Индия - перспективная страна для российских компаний

Индия - очень перспективная страна с точки зрения экономического сотрудничества. Такое мнение высказала глава Минэкономразвития Э. Набиуллина, характеризуя итоги российско-индийского форума по торговле и инвестициям. Она отметила, что экономика Индии растет быстрыми темпами и уже входит в число крупнейших в мире. При этом объем взаимных инвестиций и товарооборота пока недостаточен, считает министр. “Индия - перспективная страна. Она быстро развивается, ежегодный рост экономики составляет 9% в год. Однако наш взаимный товарооборот хоть и достигает 5 миллиардов в год, но это почти в 10 раз меньше, чем с Китаем. Правда, треть нашего экспорта приходится на несырьевой экспорт”, - отметила Э.Набиуллина.

По ее словам, это хороший показатель. Россия поставляет продукцию машиностроения, российские компании работают в секторе услуг, телекоммуникационной, банковской сфере, напомнила министр. Однако, как подчеркнула Э.Набиуллина, индийский рынок пока недостаточно освоен российскими компаниями. Министр обратила внимание на то, что индийские инвестиции в Россию составили на сегодняшний день уже 3 миллиарда долларов, в то время как российские компании инвестировали в Индию только около 150 миллионов долларов. Таким образом, индийские предприниматели активнее инвестируют в Россию, чем российские - в Индию, делает вывод министр. Правда, более двух миллиардов из индийских инвестиций приходится на нефтегазовый сектор, отмечает Э.Набиуллина.

Касаясь общей ситуации в экономике, Э.Набиуллина подчеркнула, что, несмотря на кризисные явления в мире, российской экономике кризис не угрожает. По ее словам, экономика уверенно растет, увеличивается приток инвестиций в страну, что, в том числе, дает возможность диверсифицировать экспорт.

Соб. инф.