

Международные конкурсные торги - инструмент повышения эффективности международных проектов государственно-частного партнерства

*А.Н. Захаров,
Л.Г. Зайцев,
С.Е. Лыков*

УДК 339.17
БК 65.428
3-382

В настоящее время мировая экономика претерпела существенные изменения, связанные с переходом к качественно новому этапу ее развития – глобализации. Более того, во все возрастающей степени проявляется системность международных экономических отношений, ведущая к формированию в перспективе все более целостной и единой мировой экономики. Глобализация мировой экономики тесно связана с ее либерализацией – более свободными становятся международное движение товаров и услуг, рабочей силы и капитала. Кроме того, все более актуальной является необходимость дальнейшего согласованного регулирования зарубежными странами международной торговли товарами и услугами, используя инструментарий экономической дипломатии, в том числе и путем международных конкурсных торгов (МКТ) - тендеров.

МКТ являются весьма распространенным инструментом современной международной торговли, практикуемым государственными и негосударственными организациями как промышленно развитых, так и новых индустриальных и развивающихся стран¹. Законодательством многих стран в отношении закупок для государственных нужд устанавливаются определенные правила их проведения. Финансовые институты также вводят определенные правила осуществления закупок за счет средств, выдаваемых ими в качестве займов. В частности, наиболее известны и широко применяются в мире процедуры закупок товаров и составление контрактов на выполнение подрядных работ и услуг, установленных Всемирным банком. Крупные корпорации, имеющие дело с десятками и сотнями поставщиков сырья и комплектующих, также часто устанавливают свои внутренние правила осуществления закупок и размещения заказов. Как показывает международная практика проведения конкурсных торгов, использование конкурсных механизмов приводит к экономии около 25% запланированных средств. В условиях, воз-

¹ Захаров А.Н. Международные конкурсные торги. Издание 2-е дополненное и переработанное. - М.: МГИМО (У) МИД России, 2011. - С. 160.

никновения и распространения кризисных явлений в мировой экономике, бизнес вынужден все деятельнее искать новые возможности реального приложения своим обесценивающимся активам. Одним из вариантов такого размещения средств может стать участие в проектах государственно-частного партнерства (в том числе международных). В кризисный и посткризисный периоды бизнес в первую очередь заинтересован в получении прибыли при минимальных рисках, привлечении дешевых (бесплатных) государственных средств в собственные бизнес-проекты, получении доступа к управлению и извлечению прибыли от использования естественномонопольных объектов, систем жизнеобеспечения, капиталоемких сооружений с последующей их полной или частичной приватизацией, а также приобретении имиджа участника решения государственных проблем. В качестве основного мотива участия в проектах ГЧП со стороны бизнеса можно назвать – долгосрочность проектов, обеспечение заказами на долгую перспективу.

Для того чтобы Россия смогла эффективно использовать возможные инвестиционные потоки, необходимо сформировать четкий и устойчивый механизм взаимодействия с зарубежными бизнес-партнерами на государственном уровне. В этом случае использование в процессе подготовки и реализации проектов государственно-частного партнерства такого инструмента как международные конкурсные торги, делает взаимодействие обеих сторон более открытым и эффективным, и как следствие повышает заинтересованность зарубежного бизнеса в проектах ГЧП на территории Российской Федерации.

Широкому распространению торгов в современных условиях способствует то, что увеличение масштабов государственных заказов требует объективности в выборе той или иной фирмы в качестве поставщика или подрядчика. В практике мировой торговли известны случаи, когда выдача правительственных заказов, минуя торги, приводила к серьезным политическим последствиям. Таким образом, МКТ являются прогрессивной формой мировой торговли, позволяющей сделать процесс осуществления закупок открытым, эффективным и экономичным. Мировая практика проведения МКТ показывает, что этот механизм помогает экономить бюджетные средства и эффективно бороться с коррупцией. В то же время необходимым условием повышения эффективности механизмов ГЧП является модернизация нормативной базы, в том числе закона о госзакупках² (94 ФЗ). Как отметил премьер-министр Владимир Владимирович Путин на международном инвестици-

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” (с изменениями от 31 декабря 2005 г., 27 июля 2006 г., 20 апреля, 24 июля, 8 ноября 2007 г., 23 июля, 1, 30 декабря 2008 г., 28 апреля, 8 мая, 1, 17 июля, 23, 25 ноября, 17, 27 декабря 2009 г., 5, 8 мая, 27 июля, 3 ноября 2010 г., 5, 21 апреля 2011 г., 1, 11 июля 2011 г.), <http://www.garant-center.ru/zakonodatelnaya-baza>



онном форуме³ в Сочи: «В данном законе (законе о госзакупках), действительно, очень много проблем, которые не дают эффективно работать. В некоторых отраслях просто невозможно пользоваться инструментами 94-го закона». По словам премьера, в Минэкономразвития знают об этих проблемах и понимают, что «закон нуждается в совершенствовании как минимум». По состоянию на данный момент можно говорить о существовании двух точек зрения на изменение данного закона. Так, Минэкономразвития предложило заменить действующий закон о госзакупках новым законом о федеральной контрактной системе. Министерство представило законопроект в начале сентября. В свою очередь, Федеральная антимонопольная служба (ФАС) подготовила проект поправок в 94 ФЗ, предложив создать федеральную контрактную систему на основе обновленного закона. При этом ведомство выступает за проведение электронных аукционов, в то время как Минэкономразвития является сторонником открытых конкурсов.

Значительный интерес представляет опыт закупок за счет общественных средств так называемыми международными финансовыми институтами (МФИ) - крупными международными некоммерческими организациями, целью деятельности которых является развитие определенных отраслей экономики разных стран или регионов мира. МФИ аккумулируют значительные объемы денежных средств (полученных за счет взносов участников, а также за счет коммерческой деятельности - как правило, предоставление ресурсов осуществляется на принципах кредитования, то есть на возвратной платной основе) и реализуют крупные международные коммерческие и некоммерческие проекты.

Поскольку проекты финансируются за счет средств МФИ, правила расходования этих средств, в том числе и правила проведения закупок, устанавливаются международными финансовыми институтами. В соглашениях с МФИ о предоставлении кредитных ресурсов принято ставить ссылку на эти правила. Поскольку такие соглашения имеют статус международных, применяются правила закупок МФИ, а не национальные правила и процедуры закупок продукции для государственных нужд.

Среди наиболее известных МФИ можно назвать⁴:

- ➔ Всемирный банк (World Bank Group), который включает в себя Международный банк реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development), Международную ассоциацию развития (International Development Association) и ряд других структур;
- ➔ Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development);

³ Выступление председателя правительства Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании X Международного инвестиционного форума «Сочи-2011», <http://premier.gov.ru/events/news/16495/>

⁴ Храпкин А. Международный опыт построения системы госзакупок. <http://www.epgz.ru/goszakaz/public/1397>. 9.10.2008.

→ Азиатский банк реконструкции и развития (Asian Bank for Reconstruction and Development) - для поставщиков, зарегистрированных в Азии;

→ различного рода фонды (Soros Foundation, Know-How Foundation, USAID и т.п.) и ряд других организаций.

При реализации любого проекта возникает необходимость в определенных товарах, работах и услугах, закупаемых на свободном рынке. Например, для организации деятельности офиса нужны компьютеры, для модернизации системы водоснабжения города - насосы и очистное оборудование, работы по строительству предполагают необходимость услуг по инженерному надзору. Из всех существующих в настоящее время МФИ в России наиболее известны Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития. По данным Всемирного банка, к маю 2008 г. в нашей стране действовало 25 проектов на общую сумму около 10 млрд долл., финансируемых за счет его средств.

Правила закупок товаров и работ в проектах, финансируемых Всемирным банком, предусматривают следующие способы закупки:

- международные конкурсные торги (International Competitive Bidding);
- национальные конкурсные торги (National Competitive Bidding);
- международные закрытые торги (Limited International Bidding);
- запрос котировок (Shopping);
- закупки у единственного источника (Direct Contracting).

В современной экономике государство выступает как крупнейший заказчик и потребитель продукции целого ряда отраслей, что позволяет превращать государственный спрос в мощный инструмент регулирования экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру для достижения стратегических целей развития страны. Так, система государственных закупок выступает одним из важнейших механизмов стимулирования инновационного развития американской экономики (создание Кремниевой долины США).

Государственно-частное партнерство в сфере государственных закупок предполагает как развитие партнерства в различных его формах при реализации государственных контрактов на производство и поставку товаров, работ, услуг, так и использование системы государственных закупок для стимулирования развития приоритетных проектов ГЧП, например, через систему долгосрочных государственных контрактов на производство инновационной продукции, создаваемой на условиях партнерства.

Выполнение определенных государственных контрактов предусматривает привлечение средств частного сектора на условиях софинансирования и включает сложные подрядные и субподрядные схемы реализации контрактов с возможной интеграцией интеллектуальных и финансовых активов государства и частных предпринимателей. Так, при реализации долгосрочных контрактов на НИОКР, производстве технически сложной и инновационной продукции эффективно использование различных форм ГЧП.



В настоящее время существуют определенные институциональные предпосылки для развития ГЧП в сфере государственных закупок. В законе «О размещении заказов на поставки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» предусмотрена возможность обеспечения государственных нужд за счет внебюджетных источников финансирования. В первую очередь данное нормативное положение касается использования средств государственных внебюджетных инвестиционных фондов, но оно дает возможность использовать и частные средства. Рассматривая понятие ГЧП как систему экономических отношений государства и частного бизнеса, необходимо подчеркнуть, что данная система должна трансформироваться в соответствии с теми целями и задачами, которые стоят перед экономикой страны, в том числе в сфере государственных закупок, обеспечивающих развитие государственно-частного партнерства в следующих ключевых направлениях⁵:

- передача части функций по оперативному управлению государственными закупками на исполнение в негосударственные управляющие компании. На федеральном и региональном уровнях целесообразно делегировать функции по организации размещения государственных заказов путем проведения торгов (аукционов) и привлечение к управлению реализацией государственных проектов, например, в рамках федеральных целевых программ (ФЦП), частных управляющих компаний с мотивацией на снижение затрат;

- развитие сотрудничества с негосударственными некоммерческими организациями, в том числе для формирования институтов и механизмов независимого контроля на основе привлечения неправительственных, общественных организаций для осуществления профессиональной экспертизы и общественного контроля на различных этапах размещения и реализации государственных заказов, что создаст условия повысить прозрачность и эффективность использования бюджетных средств.

Формирование институциональных основ реализации ГЧП, при использовании соответствующих современных рыночных инструментов и прозрачных технологий закупок, позволит повысить результативность государственных закупок как экономической деятельности государства и как важнейшего механизма стимулирования инновационной активности.

Проблемы создания международной конкурсной системы госзакупок в России заслуживают особого внимания, так как Россия завершила процесс присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО) и теперь, как отметил в своем послании Федеральному собранию⁶ президент Российской Федерации Дмитрий

⁵ Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства <http://www.inecon.ru/tmp/DokladZeldner14.12.10.doc>.

⁶ Послание Президента Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года. Официальный сайт Президента Российской Федерации. <http://kremlin.ru/news/14088>.

Анатолевич Медведев, должна научиться “работать в этой Организации, извлекая из вступления в неё максимальную пользу”. Для этого, в том числе, необходимо, чтобы законы, нормы, порядки и методы проведения госзакупок в России соответствовали «Соглашению о государственных закупках» ВТО. В соответствии с ним, приобретение товаров и услуг должно быть полностью открытым (и не может ограничиваться приобретением товаров и услуг лишь из стран-членов), основываться на организации международных торгов, если это целесообразно, и такие торги должны быть подлинно конкурентными.

Освоение российским малым и средним бизнесом формальных механизмов, поддерживающих и регулирующих международные торгово-экономические отношения, происходит весьма медленными темпами. К числу таких механизмов относятся и международные торги, открывающие новые возможности расширения рынка сбыта и налаживания экономических связей с зарубежными партнёрами. Одной из причин, сдерживающих участие российского малого и среднего бизнеса в международных торгово-экономических связях, является нехватка собственных ресурсов (человеческих и материальных) для продвижения своей продукции на мировом рынке. С другой стороны, множество организационно-бюрократических структур, созданных за последние годы, не обладают ещё достаточной компетенцией для оказания эффективной поддержки малому и среднему бизнесу в данной области. К числу таких областей относятся и международные торги. В то же время заметим, что развитие системы международных конкурсных торгов является важным условием повышения эффективности международных проектов государственно-частного партнерства и конкурентоспособности страны в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Захаров А.Н. Международные конкурсные торги. Издание 2-е дополненное и переработанное. - М.: МГИМО (У) МИД России, 2011.- С. 160.
2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями от 31 декабря 2005 г., 27 июля 2006 г., 20 апреля, 24 июля, 8 ноября 2007 г., 23 июля, 1, 30 декабря 2008 г., 28 апреля, 8 мая, 1, 17 июля, 23, 25 ноября, 17, 27 декабря 2009 г., 5, 8 мая, 27 июля, 3 ноября 2010 г., 5, 21 апреля 2011 г., 1, 11 июля 2011 г.), <http://www.garant-center.ru/zakonodatelnaya-baza>.
3. Выступление председателя правительства Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании X Международного инвестиционного форума «Сочи-2011», <http://premier.gov.ru/events/news/16495>.
4. Храшкин А. Международный опыт построения системы госзакупок. <http://www.epgz.ru/goszakaz/public/1397>. 9.10.2008.
5. Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства <http://www.inecon.ru/tmp/DokladZeldner14.12.10.doc>.
6. Послание Президента Федеральному Собранию от 22 декабря 2011 года. Официальный сайт Президента Российской Федерации. <http://kremlin.ru/news/14088>.

