

Научная статья

Original article

УДК 351.712.4

doi: 10.55186/2413046X_2023_8_1_32

**ПРИНЦИПЫ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ
ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПОК**

**PRINCIPLES OF CONTRACTUAL RELATIONS AND FOREIGN
EXPERIENCE IN THE FORMATION OF A PUBLIC PROCUREMENT
SYSTEM**



Черданцев Вадим Петрович, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры менеджмента, ФГБОУ ВО «Пермский государственный аграрно-технологический университет имени академика Д.Н. Прянишникова (614990, Россия, Пермский край, г. Пермь, ул. Петропавловская, д. 23), cherdantsev.vadim@yandex.ru

Cherdantsev Vadim Petrovich, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Management, Academician D.N. Pryanishnikov Perm State Agrarian-Technological University, a Federal State-Owned Publicly-Funded Institution of Higher Education (614990, Russia, Perm Krai, Perm, Petropavlovskaya St., 23)

Аннотация. В современном мире государство является крупнейшим потребителем товаров, работ и услуг. Оно не только осуществляет закупки для общественных нужд, но и единолично устанавливает принципы и процедуру их осуществления. Во многих зарубежных странах накоплен большой практический опыт управления закупочной деятельностью. В каждой стране Законодательство о государственных закупках формировалось

в соответствии с особенностями их правовых систем и традиций. Мировая практика показывает, что общественные закупки являются мощным фактором, непосредственно влияющим на экономическое развитие любой страны. В развитых странах государственные заказы используются для целей регулирования рынка продовольствия, роста экономики и поддержки экономической и социальной стабильности как один из основных инструментов. В статье представлен опыт организации государственных закупок в США, Китае и странах Европейского Союза

Abstract. In the modern world, the state is the largest consumer of goods, works and services. It not only carries out purchases for public needs, but also establishes the principles and procedure for their implementation alone. Many foreign countries have accumulated extensive practical experience in procurement management. In each country, the legislation on public procurement was formed in accordance with the peculiarities of their legal systems and traditions. World practice shows that public procurement is a powerful factor that directly affects the economic development of any country. In developed countries, government orders are used for the purposes of regulating the food market, economic growth and supporting economic and social stability as one of the main tools. The article presents the experience of organizing public procurement in the USA, China and the countries of the European Union

Ключевые слова: сфера закупок, государственные (общественные) закупки, контракты, контрактные отношения, Европейский Союз, законодательство в сфере закупок

Keywords: procurement sphere, state (public) procurement, contracts, contractual relations, European Union, legislation in the field of procurement

Страны зарубежья в настоящее время характеризуются наличием большого практического опыта по осуществлению расходования бюджетных средств, в том числе и в сфере закупок. Этот опыт возможно использовать для повышения качества работ по организации закупочной деятельности в

нашей стране, при разработке и внедрении новых, более эффективных подходов к формированию государственных закупок.

Наибольший опыт по информационному обеспечению закупочной сферы накоплен в США. Первоначальный толчок регулирования федеральной системы закупок страна получила в 1792 году, когда был издан Закон о контрактных отношениях, в соответствии с которым все полномочия в сфере закупок на нужды государства получили два государственных ведомства – министерство финансов и министерство обороны. [7]

В настоящее время государственные закупки находятся в ведении трёх следующих ведомств:

1. Организация закупок в целях нужд федеральных органов власти возложена на государственный орган под названием «Управление общих услуг».

2. Контролирует закупки «Государственное управление федеральной закупочной политики».

3. Общее руководство и координацию взаимодействия министерств осуществляет «Совет по регулированию бюджетных закупок» [3].

Основным нормативным документом США, регламентирующим общественные закупки, является «Правила закупок для ведомств», в котором четко проработаны принципы и процедуры, требуемые для реализации закупочной деятельности. Нормативно-правовые документы, регламентирующие этот вид деятельности, можно разделить на две категории [8].

I-я категория – законодательство общенационального значения, регулирующее процесс общественных закупок и определяющее его правовые нормы, возложенные на государственные органы на федеральном уровне.

II-я категория – нормативно-правовые акты специального характера. Они отвечают за определенные процедуры и формы государственных контрактов, а также обеспечение информационного сопровождения процедуры закупок и проведение анализ их результатов.

Важнейшие принципы, на которых базируются общественные закупки Соединенных Штатов, непосредственно связаны с самим американским подходом к целям и задачам государства в исследуемой сфере (Рисунок 1) [8].

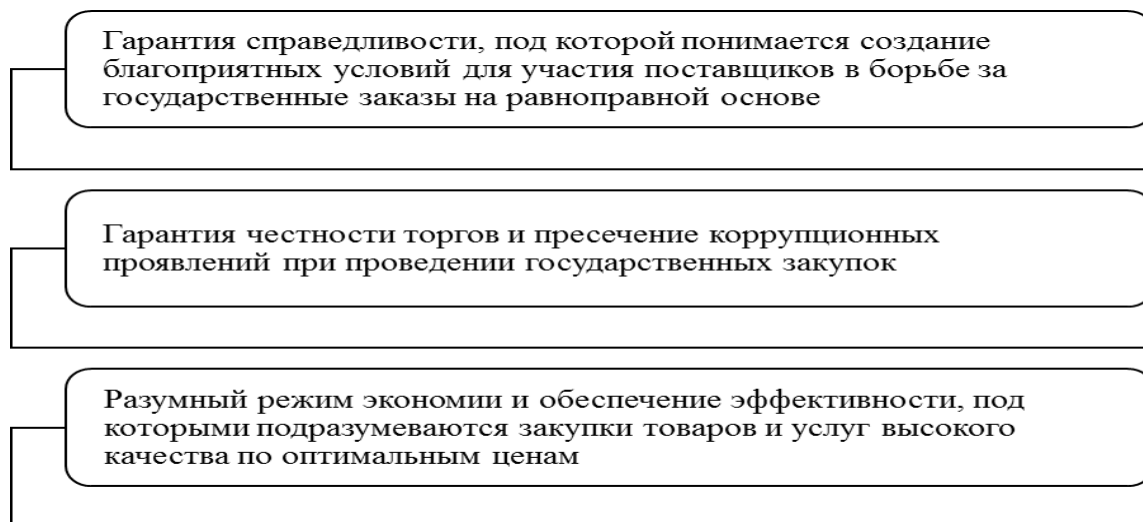


Рисунок 1 – Принципы контрактных отношений в США

В структуру системы государственных закупок включено более 100 федеральных ведомств, представляющих собой следующие комплексы:

- 1) государственный;
- 2) хозяйственный;
- 3) научно-технический.

В настоящее время в прямые обязанности каждого из федеральных ведомств США вменено формирование и последующая корректировка базы данных закупок для общественных нужд. В нее должна быть включена информация по государственным контрактам, которые не имеют грифа «секретно», заключенные за последних пять лет на сумму свыше двадцати пяти тысяч долларов за единицу. Федеральным ведомствам необходимо направлять данную информацию в Центральную информационную службу федеральных закупок. Этот орган осуществляет учет сведений по пяти ста тысячам договоров, стоимостью более двадцати пяти тысяч долларов за единицу, а также не менее, чем по 17-ти миллионам договоров меньшей

стоимостью, которые ежегодно заключают федеральные ведомства. Все эти данные используются как основная база для подготовки отчетов руководству страны, конгрессу и бюджетному управлению, а также Федеральным ведомствам и бизнес-сообществу и общественности страны.

Американские практические наработки в сфере государственных закупок нашли применение в процессе создания и внедрения системы закупок в Евросоюзе, сформировавшем эффективную систему наднационального законодательства. [6] Цели и задачи этой системы можно проследить на рисунке 2.

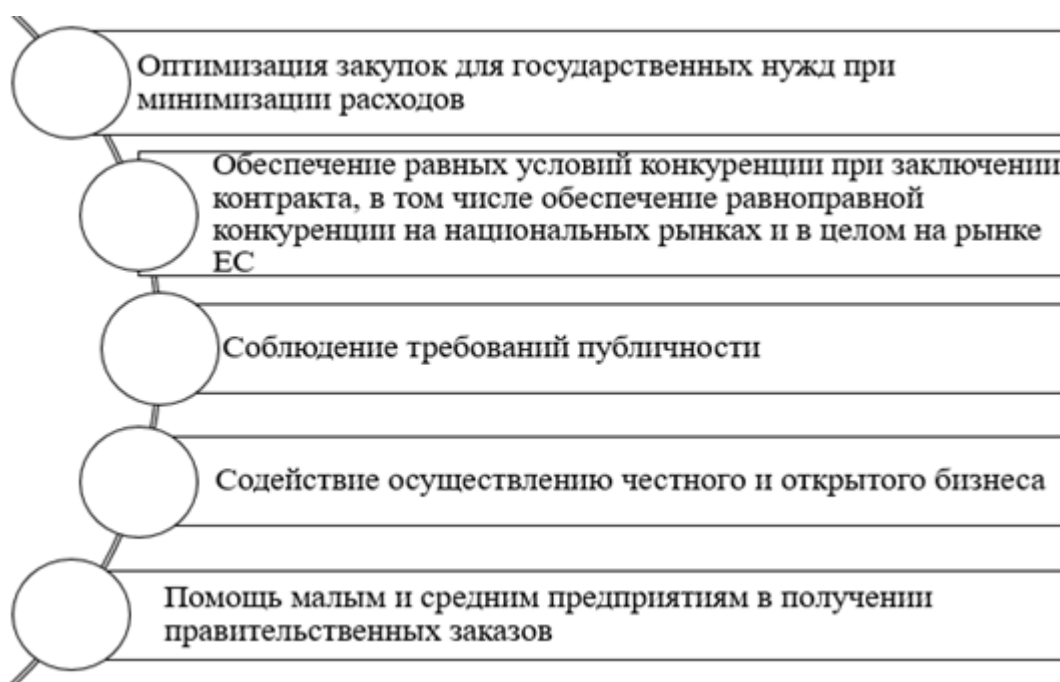


Рисунок 2 – Цели и задачи законодательно-правовой базы Европейского союза в сфере государственных закупок

Кроме того, эти наработки были результативно использованы при разработке процедур и методов выполнения закупок для государственных нужд в странах-членах ЕС. Осуществление данного вида деятельности в обязательном порядке публикуется в печатном издании под названием «Официальный журнал ЕС».

В странах ЕС в настоящее время действуют две основные модели закупочной деятельности - децентрализованная и централизованная.

Первая из них предполагает осуществление подразделениями, например, министерствами и департаментами, самостоятельного проведения закупочного процесса для удовлетворения своих нужд.

При использовании второй модели формируется так называемый «центр закупок», где суммируются заявки на закупки от различных структурных подразделений (министерство, департамент).

Децентрализованная модель характеризуется гибкостью, но, при этом, является достаточно дорогостоящей. Централизованная модель обеспечивает закуп по более низким ценам, благодаря крупнооптовым закупкам, но она менее мобильна.

Также стоит отметить, что в странах Европейского Союза успешно используется комбинированная модель. В этом случае общее руководство закупками осуществляет министерство финансов стран ЕС (разработка бюджета страны), а сами закупки выполняются закупочными структурными единицами, имеющими специализированный характер. [2]

Рассмотрим систему государственных закупок на примере одной из стран Европейского Союза – ФРГ.

Германия довольно быстро сумела привести в соответствие с требованиями Евросоюза свое законодательство в сфере размещения государственных заказов. В стране была создана благоприятная конкурентная среда и прекращена дискриминация в данной сфере, что обеспечило возможность расходовать государственные средства на более эффективном уровне. К тому же, в случае нарушения Германией правил ЕС в сфере закупок, возможно применение мер дисциплинарного характера со стороны Европейской комиссии, что может привести к дальнейшим разбирательствам в Европейском суде и негативно отразиться на имидже страны. [1]

Все предприятия в Германии, в том числе и частные структуры, которые приравниваются к государственным заказчикам, находятся под действие системы контроля, включающей в себя следующие инстанции (рисунок 3):



Рисунок 3 – Система контроля в сфере государственных закупок Германии

Законодательство Германии дает возможность оспаривать в судебных органах решение о размещении государственного заказа. В связи с этим, все постановления, которые принимают и издают обе инстанции, официально публикуются, что способствует эффективному правовому развитию закупочной деятельности в этой стране. Прежде всего, это позволяет вносить рекомендации, которые способствуют формированию предложений и поправок в существующее законодательство, регулирующее сферу государственных закупок.

Помимо этого, в Германии достаточно результативно осуществляет свою деятельность общественная организация «Форум госзаказа», в которую входят эксперты и ученые. В результате обмена мнениями участники формируют свою позицию в отношении новых явлений в закупочной деятельности как внутри страны, так и вне её.

Исследуя опыт проведения закупок для обеспечения государственных нужд в Китае, специалисты утверждают, что основная цель данного вида деятельности в этой стране заключается в снижении уровня зависимости китайских производителей от мировых финансовых институтов.

В китайских нормативно-правовых актах чётко отмечено, какой товар можно, а какой нельзя считать отечественным. Под импортным товаром

понимается продукция, где доля добавленной стоимости составляет менее пятидесяти процентов.

В Китае выделяется три способа осуществления закупок (Рисунок 4).



Рисунок 4 – Способы осуществления закупок в Китае

Осуществление закупочной деятельности в Китае в обязательном порядке требует соответствия следующим основным позициям:

1. закупки должны осуществляться исключительно государственными органами, учреждениями или общественными организациями;
2. они проводятся строго по товарам, услугам, работам, которые представленным в CPSCatalogue или в том случае, когда стоимость необходимых товаров, работ или услуг выше пороговых значений;
3. процедура закупки товаров, работ или услуг осуществляется из бюджетных средств, при этом закупщики продукции, участвующие в торгах, не в праве завершить процесс торгов после получения заявки-извещения [3].

В Китае чётко регулируются формы участия иностранного капитала в своей национальной экономике. Вместе с тем, страна результативно обеспечивает открытость своего национального рынка для потока ресурсов

и товаров из-за рубежа.

Значительное количество производств Китая расположено в провинциях страны, где законодательство в сфере закупочной деятельности более мягкое. Ведомства провинций имеют больше свободы в своих действиях при закупке товаров, по сравнению с предприятиями, которые находятся в центре Китая. Считается, что установление партнерских связей в провинции могут способствовать дальнейшему расширению возможностей в сфере закупочной деятельности на местном уровне.

Однако, необходимо отметить, что работа зарубежных компаний, участвующих в процессе государственных закупок в Китае весьма ограничена. Вступление страны в ВТО потребовало законодательного утверждения некоторых послаблений китайским поставщикам при выполнении государственного заказа. Эти преференции в отношении национальных товаров были регламентированы в статье 10 Закона о общественных закупках Китая [9].

Определенные законом исключения касаются следующих случаев:

- нет реальной возможности приобрести необходимые товары на территории страны;
- приобретаемый товар может быть использован на иностранном рынке;
- иное не предусмотрено законодательством и другими нормативно-правовыми актами, действующими на территории государства [3].

Российская система государственных закупок, существующая в рамках формирования единого рыночного пространства, действует в качестве основного механизма регулирования удовлетворения запросов государства. Кроме того, она являются значимым механизмом при регулировании государственной и социальной политики.

Основными целями и задачами эффективной закупочной деятельности государства являются: повышение уровня конкуренции, обеспечение прозрачности государственных заказов, эффективное расходование финансовых ресурсов, упрощение процедур для заказчиков и участников.

Эффективность системы государственных закупок оказывает влияние не только на государственный бюджет, но и на бюджеты субъектов государственного управления, а также местного самоуправления.

В целом, государственные закупки являются крупномасштабным экономическим процессом, они взаимосвязаны между собой структурными элементами системы, и представляют часть единой национальной экономической системы государства. Кроме того, они являются инструментом решения социальных проблем, таких как поддержка и снижение уровня социальной стратификации в разных регионах, а также инструментом поддержки бизнеса. Одним из факторов повышения совокупного спроса и регулирования национальной экономики является эффективность управления системой государственных закупок.

Дальнейшее поступательное развитие российской системы государственных закупок, повышение качества ее нормативно-правового регулирования, обуславливает ответственное применение на практике уже накопленного отечественного и внедрения передового зарубежного опыта в этой сфере.

Внедряя зарубежный опыт в российскую практику осуществления закупок следует тщательно анализировать последствия его использования, прежде всего для того, чтобы сохранить достижение конечной цели управления государственными закупками, под которой понимается улучшение качества и повышение прозрачности размещения государственного заказа.

Список источников

1. Антонова Ю. В. Международный опыт государственных закупок в развитых странах. // Economics. Олимп (Иваново), – 2016. – № 7 (16). – С. 75–78.
2. Винокурцева, Е. А. Опыт зарубежных стран в осуществлении закупок товаров, работ, услуг: аналитический обзор // Экономика, управление, финансы : материалы X Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, октябрь 2019

г.). — Краснодар : Новация, 2019. — С. 9-18.

3. Еремин, С. Г., Галкин А. И., Прокофьев С. Е. Управление государственными и муниципальными закупками. – М.: Юрайт, 2019. – 405 с.

(1)

4. Зыкин Д.О. Законодательство Китая, регулирующее систему государственных закупок [электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tesintec.ru/goszakupki-v-kitae-4464/> (дата обращения 19.01.2023)

5. Иванищева, А. А. Государственные закупки в России и за рубежом / А. А. Иванищева // Академическая публицистика. – 2019. – № 1. – С. 29–32. (2)

6. Камалян А. М. Принципы правового регулирования государственных закупок в Европейском Союзе // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12 (73). с. 175–183.

7. Никулина Е. А. Зарубежный опыт управления государственными закупками (на примере США) // Аллея науки. 2017. Т. 1, № 9. с. 404–408.

8. Тасалов, Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США. Сравнительно-правовое исследование/ Ф.А. Тасалов. – М.: Проспект, 2019. – 238 с. (3)

9. Закон об общественных закупках Китая [электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/government-procurement-law-20140831?ysclid=ld37mikpa3357158263> (дата обращения 19.01.2023).

References

1. Antonova Yu. V. International experience of public procurement in developed countries. // Economics. Olympus (Ivanovo), – 2016. – № 7 (16). – Pp. 75-78.

2. Vinokurtseva, E. A. Experience of foreign countries in the procurement of goods, works, services: analytical review // Economics, management, finance: materials of the X International Scientific Conference (Krasnodar, October 2019). — Krasnodar : Novation, 2019. — pp. 9-18.

3. Eremin, S. G., Galkin A. I., Prokofiev S. E. Management of state and municipal procurement. – М.: Yurayt, 2019. – 405 p. (1)

4. Zykin D.O. Chinese legislation regulating the public procurement system

[Electronic resource] – Access mode: <https://tesintec.ru/goszakupki-v-kitae-4464/> / (accessed 19.01.2023)

5. Ivanishcheva, A. A. Public procurement in Russia and abroad / A. A. Ivanishcheva // Academic journalism. – 2019. – No. 1. – pp. 29-32. (2)

6. Kamalyan A.M. Principles of legal regulation of public procurement in the European Union // Actual problems of Russian law. 2016. No. 12 (73). pp. 175-183.

7. Nikulina E. A. Foreign experience of public procurement management (on the example of the USA) // Alley of Science. 2017. Vol. 1, No. 9. pp. 404-408.

8. Tasalov, F. A. Contract system in the field of public procurement in Russia and the USA. Comparative legal research/ F.A. Tasalov. - M.: Prospect, 2019. – 238 p. (3)

9. The Law on Public Procurement of China [electronic resource]. – Access mode: <https://ru.chinajusticeobserver.com/law/x/government-procurement-law-20140831?ysclid=ld37mikpa3357158263> (accessed 19.01.2023).

Для цитирования: Черданцев В.П. Принципы контрактных отношений и зарубежный опыт формирования системы государственных закупок // Московский экономический журнал. 2023. № 1.
URL: <https://qje.su/otraslevaya-i-regionalnaya-ekonomika/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-1-2023-32/>

© Черданцев В.П., 2023. Московский экономический журнал, 2023, № 1.