

Н.К. Дайрабаева

*Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан
(E-mail: dairabayeva.n@gmail.com)*

Зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США

В статье рассматриваются роль и значение системы государственных закупок и основы развития экономики Соединенных Штатов Америки. В условиях глобального экономического кризиса возрастает роль государственного регулирования процесса расходования бюджетных средств, осуществляемого через систему управления размещением закупок на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных нужд и направленного на сокращение и оптимизацию расходов бюджетов всех уровней. В статье проводится поэтапный анализ организации системы государственных закупок в США: планирование, размещение, оценка и контроль исполнения. Выделены положительные моменты организации госзакупок, которые можно использовать в Казахстане. Сформулированы выводы и рекомендации по повышению эффективности системы государственных закупок в Казахстане.

Ключевые слова: закупки, закупочная деятельность, промышленность, система управления закупками, факторы конкурентоспособности, законодательство, эффективность госзакупок, расходование бюджетных средств.

В условиях глобального экономического кризиса возрастает роль государственного регулирования процесса расходования бюджетных средств, осуществляемого через систему управления размещением закупок на поставки товаров, оказание услуг и выполнение работ для государственных нужд и направленного на сокращение и оптимизацию расходов бюджетов всех уровней.

В статье изучен зарубежный опыт организации государственных закупок на примере США.

Организация системы государственных закупок в США состоит из нескольких этапов: планирование, размещение, оценка и контроль исполнения. Процесс организации государственных закупок в США имеет положительные моменты, которые можно использовать и в Казахстане.

Согласно первому закону по регулированию федеральной системы государственных закупок, принятому в США в 1792 г., полномочия в области закупок на государственные нужды были даны министерствам финансов и обороны. «В целом система закупок на национальные нужды в США нецентрализованная, однако закупки непосредственно на государственные нужды очень напоминают систему государственных закупок, существовавшую в советские времена» [1; 46]. В настоящее время проведение закупок для нужд федеральных органов власти в США является прерогативой General Services Administration – Управления общих услуг (УОУ). На основе заявок министерств и ведомств УОУ организует крупнооптовые закупки, используя конкурсные процедуры, в первую очередь тендеры. Товары хранятся на складах УОУ и перепродаются заказчикам по оптовой цене, с удержанием небольшого процента, служащего для обеспечения жизнедеятельности УОУ. Закупки на нужды национальной обороны осуществляет министерство обороны (Department of Defense) США. Специализированные закупки проводятся также некоторыми другими ведомствами, такими как Агентство по исследованию и развитию в области энергетики (Energy Research and Development Agency), Национальное управление по авиации и исследованию космического пространства (National Aeronautics and Space Administration, NASA) и т.п.

«Законодательную основу системы государственных закупок в США составляют правила закупок для федеральных нужд (Federal Acquisition Regulations, FAR), разработанные в 1984 г. и описывающие все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Декларируемая цель FAR — соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем госзаказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты) с учетом ограниченного времени на проведение закупок. FAR содержит более 4300 тысяч норм и правил, детально регулирующих единый цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа» [2; 95]. При этом одной из немаловажных задач GSA является снижение затрат на осуществление самих закупочных процедур. Общим является понимание того, что конкурентные закупки способствуют снижению затрат на приобретение товаров, работ и услуг,

обеспечивают большую эффективность расходования и снижают уровень коррупции при размещении заказов за счет государственных или общественных средств. Эти документы регламентируют всю систему федеральных закупок и отличаются весьма детальной проработкой принципов и процедур.

В США основное внимание уделяют построению правильных отношений с поставщиками, деловому сотрудничеству с подрядчиками, придавая исключительное значение добросовестности, эффективности деятельности и качеству. Для этого ведомствам было приказано оптимизировать количество, качество информации о результатах деятельности поставщиков, а также увеличить объемы ее использования. Информация о результатах предыдущей деятельности поставщика, включая указание и описание соответствующих контрактов, оценки по шести критериям (качество, график, стоимость, привлечение малого бизнеса и т. д.) и пояснения по каждой оценке, содержится в Системе поиска информации о результатах предыдущей деятельности поставщиков (PPIRS (Past Performance Information Retrieval System — Система поиска информации о результатах предыдущей деятельности поставщиков). Дополнительная информация по определенным вопросам, связанным с добросовестностью ведения бизнеса, включая контракты, расторгнутые в результате неисполнения обязательств или по конкретному основанию, информацию об уголовных, гражданских или административных процессах, связанных с федеральными контрактами, и предыдущие заключения о ненадежности подрядчика, хранится в Системе информации о результатах деятельности и добросовестности получателей федерального заказа (FAPIS (Federal Awardee Performance and Integrity Information System — Система информации о результатах деятельности и добросовестности получателей федерального заказа) [3; 38]. Государственные ведомства принимают меры, направленные на повышение ценности обеих систем за счет предоставления более полной и более полезной информации.

В целях обеспечения лучшего исполнения требований по внесению отчетов в систему FAPIS в США используется информация из Системы данных о федеральных закупках нового поколения (FPDS-NG) для выявления контрактов, данные о которых должны быть внесены в FAPIS (например, контрактов, расторгнутых в результате неисполнения обязательств поставщиком или по конкретному основанию в виде виновных действий поставщика). Перекрестная сверка с существующими источниками данных представляет собой экономичный механизм оптимизации исполнения установленных требований ведомствами.

Итак, основная мотивация госзаказчика в США — снижение стоимости объекта за весь его жизненный цикл, в который входят изыскания, проектирование, строительство и эксплуатация. Поэтому, если, скажем, речь идет о строительстве автодороги, не последний фактор — ускорение ввода ее в эксплуатацию. Причем в расчет берутся и потери вследствие простоя в заторах. Например, при ремонте автодорог компания, предложившая меньшую цену контракта, но при этом выполняющая работы в два раза медленнее, вынуждает простаивать в пробках автотранспорт (в том числе и грузовые фуры) в два раза дольше, что, в конечном итоге, приводит к гораздо более высоким затратам в целом для экономики, соответственно, в данном случае получается лишь мнимая экономия бюджетных средств, а если взять в учет тот факт, что данная компания выполнит работы еще и менее качественно, чем конкуренты, то работы по повторному ремонту дороги приведут к еще большим затратам, следовательно, экономить в данной ситуации бессмысленно. Поэтому политика госзакупок США декларирует, что контракт по минимальной цене является ложным. Он с высокой долей вероятности приводит к потерям, которыми заказчик не в состоянии управлять. При выборе исполнителя контракта предпочтение зачастую отдается участнику, имеющему более высокую стоимость собственных работ, но минимизирующему общие затраты. В случае заказа на строительство или ремонт автодороги не последний фактор — пропускная способность самой дороги и прилегающих трасс (не секрет, что вновь построенный транспортный объект в результате недостаточности предварительного анализа порой начинает формировать заторы вокруг себя). Среди других факторов, влияющих на выбор госзаказчика в США, — качество конечного продукта, возможность внедрения инноваций, привлечение частного капитала в рамках государственно-частного партнерства (опять же, в целях снижения затрат налогоплательщиков). К основным критериям выбора относится также квалификация персонала, причем занятого исключительно на данном объекте. Если указанные в контракте специалисты на объекте не работают, следует автоматическое расторжение договора, с последующими негативными санкциями (ярлыками недобросовестного исполнителя и т. д.). Это не позволяет в сферах деятельности, где все «поставлено на голову» ключевого эксперта (например, при проектных работах, инженерных изысканиях), монополизировать госзаказ структурам, владеющим, скажем, тремя, но высококвалифицированными специалистами.

Важное место отводится и составу субподрядчиков. Именно здесь в законодательстве развитых стран отыгрывается вопрос об обязательном привлечении к госзаказу малого бизнеса [4; 99]. Причем в отличие от Казахстана, где заказчик должен выкручиваться, но так или иначе распределять 10-15 % заказа на субъекты малого предпринимательства, в США эта проблема перекладывается на исполнителя. В контракт записывается норма, предполагающая, что на субподряд необходимо привлечь «малые компании», отдав им определенный процент от общей суммы генподряда.

Подводя итоги анализа системы государственных закупок США, можно с уверенностью сказать, что система государственных закупок США имеет значительные отличия от системы государственных закупок Казахстана. Значительным и принципиальным отличием двух систем является то, что в США система государственных закупок является централизованной, в Казахстане — децентрализованной. В обеих системах, безусловно, есть свои минусы и плюсы, но, как показывает практика, централизованная система является более стабильной и надежной, хотя менее оперативной и более бюрократизированной. Однако главным преимуществом централизованной системы является низкий уровень коррупции. Это связано с тем, что основной процесс закупок производится крупными центрами, которые выполняют функцию госзакупок за других.

Очень важным отличием также является то, что в системе государственных закупок США госзаказчик не ищет мнимой экономии, связанной с ценой контракта, напротив, он заключает контракты с целью получения минимальных издержек и с минимальным ущербом экономике в целом. В нашей же системе цена является приоритетным показателем, несмотря на возможный ущерб в перспективе из-за таких контрактов. Конечно, есть примеры эффективной децентрализованной системы государственных закупок, например в Германии, но опять же, там уровень развития системы государственных закупок и экономики в целом гораздо выше, наша же система только проходит путь своего становления. Этот процесс длительный и требует постоянного мониторинга и совершенствований.

Список литературы

- 1 Федорович В.А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В.А.Федорович, А.П.Патрон, В.П.Заварухин; Ин-т США и Канады РАН. — М.: Наука, 2010. — 256 с.
- 2 Федорович В.А. США: Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В.А.Федорович, А.П.Патрон, В.П.Заварухин. — М.: Наука, 2010. — 1055 с.
- 3 Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок / И.И.Смотрицкая. — М.: Книжный дом «Либроком», 2009. — 78 с.
- 4 Тасалов Ф.А. Сравнительно-правовое исследование. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США / Ф.А.Тасалов. — М.: Проспект, 2014. — 211 с.

Н.К. Дайрабаева

АҚШ мысалында мемлекеттік сатып алуды ұйымдастырудың шетелдік тәжірибесі

Мақалада Америка Құрама Штаттарының мемлекеттік сатып алу жүйесінің рөлі мен маңызы және экономиканың даму кезеңдері қарастырылды. Жаһандық экономикалық дағдарыс жағдайында барлық деңгейдегі бюджеттердің шығыстарын қысқарту мен оңтайландыруға бағытталған мемлекеттік қажеттілік үшін тауарлармен қамтуды, жұмыс істеу мен қызмет көрсетуді, сатып алуды орналастыруды басқару жүйесі арқылы жүзеге асырылатын бюджеттік қаражатты жарату үрдісін мемлекеттік реттеудің рөлі арта түседі. Мақалада АҚШ-та мемлекеттік сатып алу жүйесін ұйымдастыруға сатылы талдау жүргізілді. Қазақстанда қолдануға болатын мемлекеттік сатып алуды ұйымдастырудың түрде жақтары атап көрсетілді, сатылары бойынша айтсақ: жоспарлау, орналастыру, атқаруды бағалау және бақылау. Қазақстанда мемлекеттік сатып алу жүйесінің тиімділігін арттыру бойынша қорытындылар мен ұсыныстар жасалған.

Кілт сөздер: сатып алу, сатып алу қызметі, сатып алуды басқару жүйесі, бәсекеге қабілеттілік факторлары, сатып алудың тиімділігі, заңнама, бюджеттік қаражатты жарату, сатып алуды басқару жүйесі.

Foreign experience in organizing public procurement on the example of the USA

A role and value of the system of the public purchasing and development of economy, stages are examined in the article, public peace, the system of the public purchasing of the United States of America in the conditions of global economic crisis increases role of government control of process of expense of budgetary facilities, management carried out through the system placing of purchases on supplying with commodities, providing of services and implementation of works for state needs, and sent to reduction and optimization of charges of budgets of all levels. In the article the stage-by-stage analysis of organization of the systems of the public purchasing is conducted in the USA, the positive moments of organization of the public purchasing that can be used in Kazakhstan are distinguished, on the stages: planning, placing, estimation and control of execution. Conclusions are set forth and to recommendation on the increase of efficiency of the system of the public purchasing in Kazakhstan.

Keywords: procurement, industry, procurement management system, factors of competitiveness, legislation, public procurement efficiency, spending of budget funds.

References

- 1 Fedorovich, V.A., Patron, A.P., Zavaruhin, V.P. (2010). *Federalnaia kontraktnaia sistema: mekhanizm rehulirovaniia gosudarstvennoho khoziaistvovaniia*. [Federal contract system: mechanism for regulating state management]. Moscow: Nauka [in Russian].
- 2 Fedorovich, V.A., Patron, A.P., Zavaruhin, V.P. (2010). *USA: Federalnaia kontraktnaia sistema: mekhanizm rehulirovaniia gosudarstvennoho khoziaistvovaniia* [Federal contract system: mechanism for regulating state management]. Moscow: Nauka [in Russian].
- 3 Cmornitskaia, I.I. (2009). *Ekonomika gosudarstvennykh zakupok* [Economics of public procurement]. Moscow: Knizhnyi dom «Librikom» [in Russian].
- 4 Tasalov, F.A. (2014). *Sravnitelno-pravovoe issledovanie. Kontraktnaia sistema v sfere gosudarstvennykh zakupok Rossii i SShA* [Comparative legal research. Contract system in the sphere of public procurement of Russia and the USA]. Moscow: Prospekt [in Russian].