

РАЗДЕЛ I. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

УДК 336.513(6) + 339.338.4(6)

DOI: 10.18384/2310-6646-2019-3-7-17

Коды JEL - F40, G28, H57

ЗНАЧЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СТРАНАХ АФРИКИ

Фогель Д. В.

Институт Африки Российской академии наук

123001, г. Москва, ул. Спиридоновка, д. 30/1, Российская Федерация

Аннотация. В статье затрагивается тематика институциональных преобразований в сфере государственных закупок. Благоприятная институциональная среда определяет уровень эффективности работы институтов, которые являются элементами государственной инвестиционной политики. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что страны создают институты, устанавливая правила, вырабатывают механизмы для обеспечения государственных нужд. В заключении подводятся итоги, что институциональная среда в сфере госзакупок обеспечивает государственными финансами реальный сектор экономики, влияет на развитие промышленного сектора, что способствует предпринимательской активности и экономическому росту в стране.

Ключевые слова: институциональная среда, государственные инвестиции, государственные закупки, экономический рост, Африка

INSTITUTIONAL ENVIRONMENT FOR THE FUNCTIONING OF AFRICAN PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS

D. Fogel

The Institute for African Studies

30/1, Spiridonovka st., Moscow, 123001, Russian Federation

Abstract. The article deals with institutional changes in public procurement. Enabling institutional environment determines the level of efficiency of institutions that are elements of public investment policy. As a result of the study, the author concludes that

© СС ВУ Фогель Д. В., 2019.

countries establish institutions, rules, and develop mechanisms to meet public needs. The institutional environment in the sphere of public procurement provides public finance for the real sector of economy, affects the development of the industrial sector, which contributes to entrepreneurial activity and economic growth in the country.

Keywords: institutional environment, public investments, public procurement, economic growth, Africa.

Институциональная среда государственных закупок отражает модель, которая обеспечивает формирование целостной системы управления: институт регулирования, институт по обеспечению (в том числе информационно-коммуникационные технологии), институт подготовки кадров, институт аудита и контроля. Роль государственных закупок в настоящее время достаточно велика, и вполне логично, что появляются институты и механизмы в этой сфере. В конце XIX в. мировая торговля начала расширяться, и в 1966 г. была учреждена Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) для регулирования международной торговли. ЮНСИТРАЛ координирует работу стран-участников и способствует поощрению сотрудничества между ними, содействует более широкому участию в существующих международных конвенциях. В 1994 г. был принят закон «о государственных закупках», который являлся образцом для стран, которые планировали преобразовать законодательство в сфере государ-

ственных закупок для своих национальных рынков.

Влияние институциональной среды на экономическое развитие неоднократно рассматривалось учёными, которые пришли к выводу, что институциональная среда должна обеспечить экономический рост и структурную модернизацию экономики. Российский экономист Дмитрий Львов утверждал, что отсутствие институтов неизбежно приводит к дикому капитализму, где преобладает криминал, происходит тотальное обнищание населения в то время, когда при наличии государственных институтов появляется рынок, а не базар, и формируется состоятельный средний класс. «Без развитой системы институтов, защищающих права производителей, населения и государства, современный рынок не может эффективно функционировать» [1, с. 3].

Экономисты различных стран исследовали вопросы теории, связанные с повышением эффективности в области управления. В своей работе «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» американский

экономист Дуглас Норт исследует факторы экономического изменения, связанные с техническим развитием и изменениями институциональных условий. Институты им разделены на формальные и неформальные. К формальным он относит институты, которые принимают форму законов, представляют собой институциональную структуру, определяющую правила и нормы. Исследуя данную область, он доказал, что рыночная самоорганизация не может обеспечить преодоление кризисов и финансовых, и инвестиционных, и институциональных, которые возникают всё регулярнее, если не создать условия регулирования со стороны государства¹.

В развитых странах государственные закупки связаны с национальными особенностями. Их различие состоит в механизме взаимодействия институтов, действия которых направлены на обеспечение экономического роста [3, с. 465]. Государственные закупки относятся к числу сфер, которые обусловлены необходимостью создания прозрачной системы. Развитые страны мира определили институты, которые регулируют политику государственных закупок. Роль государственных закупок в США была определена в 1933 г., когда был принят закон «О закупке то-

варов производства США». Позднее были приняты другие законы, которые устанавливали правила в закупках «О совершенствовании федеральных закупок» в 1994 г. и «О реформировании федеральных закупок» в 1995 г., которые отражают историю развития и состоят из множества нормативных актов, число которых растет в ходе развития Федеральной контрактной системы (ФКС) [4].

Федеральные правила о закупках (The Federal Acquisition Regulation, FAR) являются основным набором правил в отношении государственных закупок в США и кодифицированы в Кодексе. Система FAR регулирует процесс закупок, посредством которого исполнительные органы правительства США приобретают товары, работы и услуги по контрактам.

Центральную роль в координации функционирования всей федеральной контрактной системы США, а также процессов планирования и осуществления закупок федеральных ведомств играет Офис федеральной закупочной политики (Office of Federal Procurement Policy, OFPP). OFPP был создан Конгрессом США в 1974 г. для обеспечения реализации государственной политики в области закупок, установления Федеральных закупочных правил и процедур. Миссия деятельности Офиса по закупкам – содействие обеспечению экономичности, эффективности и ре-

¹ North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic performance. Cambridge University Press, 1990. 159 p

зультативности в осуществлении государственных закупок. Основным исполнительным элементом ФКС США являются контрактные офицеры – это уполномоченные представители государства, имеющие специальный сертификат, которые имеют право размещать заказ или подписывать контракт. Основные функции контрактных офицеров включают:

- планирование и обоснование контракта;
- мониторинг исполнения и обеспечение исполнения положений государственного контракта;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам;
- изменение государственного контракта;
- закрытие государственного контракта.

В США ежегодно централизованно планируются и подаются заявки на приобретение товаров, работ и услуг с учётом того, что закупки осуществляются крупными партиями, это в целом снижает цену контракта – затраты существенно сокращаются по сравнению с тем, какая цена была бы при закупке, если бы каждое ведомство закупало товары, работы и услуги самостоятельно. Полномочия ведомств на осуществление государственных закупок устанавливаются законом, который на федеральном

уровне определяет право на заключение контракта.

Национальная ассоциация государственных закупочных офицеров в США (НАСПО) является некоммерческой ассоциацией, которая образована в 1947 г. высшими должностными лицами по закупкам для пятидесяти штатов США с целью улучшения коммуникаций в сфере государственных закупок¹. Закупки, необходимые для обеспечения деятельности всех 100 федеральных ведомств США, централизованно осуществляет специализированная закупочная организация – Администрация общих услуг. Она полностью обеспечивает все федеральные ведомства и организации недвижимостью, движимым имуществом и услугами, хранит на своих складах материалы и оборудование, необходимые для обеспечения работы госаппарата. Администрация общих услуг управляет всем парком принадлежащих правительству США автомобилей, заключает контракты на снабжение федеральных зданий электроэнергией, водой.

Активное развитие госзакупок в странах Европы началось во второй половине XX в. В 1947 г. было подписано международное соглашение – Генеральное соглашение по тарифам и торговле (General Agreement on Tariffs and Trade, ГАТТ, ГАТТ), с целью восстановления экономи-

¹ NASPO Home Page // NASPO: [сайт]. URL: www.naspo.org (дата доступа: 09.09.2018).

ки после Второй мировой войны, которое на протяжении почти 50 лет фактически выполняло функции международной организации (ныне – Всемирная торговая организация). Были разработаны и приняты межгосударственные договоры по регулированию госзакупок в рамках стран Европейского Союза (1971 г., 1976 г.). 1 января 1995 г. была учреждена Всемирная торговая организация (World Trade Organization, WTO, ВТО), целью которой является либерализация международной торговли и регулирования торгово-политических отношений стран участников. ВТО отвечает за разработку и внедрение новых торговых соглашений, а также следит за соблюдением членами организации всех соглашений, подписанных большинством стран мира и ратифицированных их парламентами.

В Германии существует долгая публичная правовая практика, основанная главным образом на бюджетных системах различных министерств, муниципалитетов и регионов. В настоящее время внедрены стратегии, направленные на поощрение целей вторичных закупок, таких как инновации и экологическая устойчивость. В целом государственные закупки децентрализованы, ведомства подчиняются разрозненной нормативной базе, которая включает в себя делегированные действия (приказы, распоряжения, постановления).

Такая система допускает существенный уровень автономии: 58% всей закупочной деятельности осуществляется на муниципальном уровне, на региональном уровне – 30% и на федеральном уровне – 12%.

Китай также проводит политику государственных закупок, и в 1978 г. централизованное планирование начало уступать место рыночному: государственным предприятиям было разрешено свободно использовать мощность промышленного производства и производить товар непосредственно для мирового рынка. Следует отметить, что государственные закупки Китая регулировались и ориентированы главным образом на тендерные процедуры. В 1990 г. Министерство финансов инициировало новую волну преобразований госзакупок в рамках бюджетной политики. Первый закон о государственных закупках «О тендере» был принят в 1999 г., появился новый закон «О государственных закупках» в 2002 г., закон принят с целью повышения эффективности использования госбюджета, защиты законных прав и интересов государства и предпринимателя. Согласно внутреннему отчёту Министерства финансов, в сфере госзакупок наблюдается тенденция активного роста: 1998 г. – 3,1 млрд юаней, 1999 г. – 13,1 млрд юаней, 2000 г. – 32,8 млрд юаней, 2002 г. – 100 млрд юаней, 2008 г. –

500 млрд юаней, 2014 г. – 1,7 трлн юаней¹.

Во второй половине XX в. и развивающиеся страны постепенно начали принимать меры по созданию институциональной среды закупочной деятельности. Государственный сектор приобретает товары, работы и услуги на всех уровнях в разных объёмах и по разной стоимости, начиная с офисных принадлежностей и заканчивая инфраструктурными проектами, тем самым на принципах конкуренции способствуя развитию предпринимательства. Современная система госзакупок (вид государственных инвестиций) позволяет развивать экономику.

Руководствуясь международным опытом, в 2005 г. в России был принят закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который был призван бороться с коррупцией при осуществлении государственных закупок. Федеральная контрактная система в РФ появилась в 2014 г. с принятием закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»². Давно назрела необходи-

мость изменения механизма госзакупок, преобразования нормативного правового регулирования в сфере государственных закупок, отношений субъектов экономической деятельности между собой, между субъектами экономической деятельности и государством.

С 2017 г. Министерство финансов стало регулятором в сфере закупок, его наделили полномочиями по выработке политики и нормативно-правовому регулированию. Ранее регулированием контрактной системы занималось Министерство экономического развития. Среди переданных полномочий нужно выделить несколько предоставленных прав:

1. Условия допуска к государственным закупкам иностранных товаров, работ и услуг.
2. Порядок согласования применения закрытых способов определения поставщика (исполнителя).
3. Порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком.
4. Типовое положение о контрактной службе.

Развитие электронной коммерции обеспечивает всё большую открытость и прозрачность бизнес-процессов участников госу-

¹ General Information // ППОА: [сайт] URL: www.ppoa.go.ke/2015-08-24-14-48-29/general-information. (дата обращения: 01.09.2018).

² Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013. № 44-ФЗ «О контрактной си-

стеме в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ, 2015.

дарственных закупок [2, с. 132]. Установлен порядок взаимодействия удостоверяющих центров с Единой информационной системой (ЕИС) в сфере закупок и электронных площадок, также требования к сертификатам ключей проверки электронной подписи и ключам усиленной электронной подписи¹.

В нормативно правовой базе государственных закупок произошли серьезные изменения, которые обусловлены тем, что Россия вступила в ВТО, что дополнительно способствовало преобразованию законодательства в стране для обеспечения конкуренции, открытости и прозрачности. Осуществляется поддержка предпринимательства в сфере государственных закупок, предусмотрена поддержка субъектов малого предпринимательства, которые осуществляют свою деятельность в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей, в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Государственные инвестиции в рамках закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» содействуют развитию субъектов малого и среднего предпринимательства

¹ Минфин России определен уполномоченным органом власти в сфере госзакупок [Электронный ресурс] // Гарант: [сайт]. URL: www.garant.ru/news/1105344/#ixzz5SSD4287qc (дата обращения: 06.09.2018).

(СМП). Отметим, что существующий режим обеспечивает открытость и прозрачность, принцип обеспечения конкуренции в сфере государственных закупок, тем самым специфическая форма коррупционной сделки в сфере государственных закупок снижается при развитии институциональной среды государственных закупок.

Это исследование отражает важную роль институциональной среды государственных закупок, которая направлена на оптимизацию процессов закупки и, в том числе, ограничение коррупции в этой сфере. В соответствии с существующим международным опытом в сфере государственных закупок можно определить два основных принципа, лежащих в основе правовой базы государственных закупок: открытость и прозрачность; свободная и честная конкуренция.

Многие эксперты считают, что правовая основа государственных закупок в настоящее время почти полностью соответствует международным стандартам. Но, во-первых, такой вывод можно сделать только с некоторыми оговорками. Всё ещё присутствуют существенные расхождения и в отношении режима некоторых процедур закупок, и в отношении сокращения и предотвращения коррупции. Следовательно, необходимо обеспечить основу для создания более высоких стандартов, чем предусмотренные в действующем законодательстве.

Во-вторых, необходимо совершенствовать структуру оценки эффективности государственных закупок, которая в настоящий момент не обеспечивает достаточного качества предоставляемых товаров, выполненных работ и оказанных услуг. В-третьих, необходимо проводить дополнительные меры выявления наиболее уязвимых аспектов правовой базы государственных закупок. Акцент здесь делается на создание нормативно-правовых противовесов и применение принципов законности. Таким образом, государственные закупки являются необходимым условием для развития страны за счёт научно-технического прогресса, в том числе цифровой экономики.

Государственные закупки в странах Африки также играют важную роль в экономике страны. Преобразования в этой сфере начались после определения независимости стран Африки. В Нигерии закон «О государственных закупках» был принят в 2007 г. В качестве регулирующего института, отвечающего за мониторинг и надзор в сфере государственных закупок, было учреждено Бюро государственных закупок. Бюро отвечает за существующую государственную политику, развитие нормативно-правовой базы в Нигерии¹.

¹ Bureau of Public Procurement // BPP: [сайт] URL: www.bpp.gov.ng/who-we-are. (дата обращения: 11.03.2019).

В 2001 г. в Ботсване был принят закон «О государственных закупках и распоряжение государственными активами» (PPAD), в котором особое внимание уделяется прозрачности, подотчётности для осуществления государственных закупок, а также росту качества предоставляемых товаров, работ и услуг. Совет по государственным закупкам и распоряжению активами (PPADB) был введен в действие в 2002 г., является полугосударственной организацией, действует при Министерстве финансов и экономического развития. PPADB полностью контролирует процесс проведения тендеров: от разработки стандартизированных тендерных документов до мониторинга и консультирования по вопросам государственных закупок в целях повышения эффективности².

В Уганде действует закон «Управление по государственным закупкам и распоряжению государственными активами» (PPDA), который был принят в 2003 г. Закон устанавливает правила для осуществления государственных закупок, роль которого через Совет директоров заключается в том, чтобы обеспечить применение конкурентоспособных способов проведения тендеров для определения победителя. Совету необходимо быть не только

² Botswana Public Procurement & Asset Disposal Board//PPADB:[сайт]. URL:www.ppadb.co.bw/Pages/AboutPPADB.aspx?#WebPartWPQ3 (дата обращения: 11.03.2019).

регулятором, заинтересованным в обеспечении соблюдения закона, но и неотъемлемой частью достижения национального развития. Совет осуществляет обновление стандартов документов, связанных с процессом закупок, проводит консультирование и обучение, осуществляет выдачу сертификатов, необходимых для работы в сфере государственных закупок¹

В Кении государственные закупки превратились из грубой системы без каких-либо норм и правил в систему, которая создала рамки в сфере госзакупок. Система государственных закупок первоначально содержалась в принятом Регламенте по поставкам от 1978 г., когда были созданы отдельная служба для обеспечения государственных нужд и тендерная комиссия для рассмотрения конкурсов. К 1999 г. назрел ряд важных проблем связанных с отсутствием единой системы государственных закупок, наказания за нарушения, прозрачности, механизмов регулирования споров. Было принято решение о разработке закона, регулирующего систему закупок в государственном секторе, и мерах для обеспечения соблюдения всеми органами закупок положений закона с целью достижения целей открытой тендерной системы. В 2005 г. был принят

закон «О государственных закупках и утилизации», который вступил в силу в 2007 г. На надзорное управление возложена ответственность по мониторингу, обеспечению и соблюдению процедур госзакупок и подготовке отчётности о функционировании данной сферы. В настоящее время в качестве важной меры по совершенствованию системы госзакупок в Кении разрабатываются правила поведения сотрудников, которые работают в сфере государственных закупок, также утверждается набор стандартных тендерных документов для стандартизации процедур закупок. Стандартные тендерные документы вместе с правилами поведения сотрудников в данной сфере помогут обеспечить эффективную, справедливую практику в сфере госзакупок². Институциональная среда оказывают влияние на функционирование системы государственных закупок в странах. Правильная практика госзакупок является важнейшим фактором повышения уровня и качества жизни в странах Африки. Опыт проведения государственных закупок в России позволит странам Африки совершенствовать институциональную среду государственных закупок, что будет способствовать устойчивому экономическому росту.

¹ The Public Procurement and Disposal of Public Assets // PPRA: [сайт] URL: www.ppda.go.ug/about-us/role-of-ppda (дата обращения: 11.03.2019)

² Treasury Department of the Ministry of Finance // Department of the Ministry of Finance: [сайт]. URL: www.ccg.gov.cn (дата обращения: 09.09.2018).

ЛИТЕРАТУРА

1. Институциональная экономика: учеб. пос. / под ред. Д. С. Львова. М.: Инфра-М, 2001. 318 с.
2. Мясникова Л. А., Тюрина К. А. Современные инструменты повышения эффективности системы государственных закупок // Вестник Пермского университета. 2016. № 3 (30). С. 132–142.
3. Семенова Ф. З., Борлакова М. Б., Боташева Л. С. Зарубежный опыт организации государственный закупок // Фундаментальные исследования. 2016. № 6–2. С. 465–469.
4. Старкова Н. О., Мирзоян А. Р. Основные организационно-правовые аспекты проведения государственных закупок в сфере строительных работ в России и за рубежом [Электронный ресурс] // Научный журнал КубГАУ. 2014. № 104 (10). URL: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/015.pdf> (дата доступа: 09.09.2018).

REFERENCES

1. L'vov D. S., ed. *Institutsionalnaya ekonomika* [Institutional Economics]. Moscow, *Infra-M Publ.*, 2001. 318 p.
2. Myasnikova L. A., Tyurina K. A. [Modern tools to improve the efficiency of the public procurement system]. In: *Vestnik Permskogo universiteta* [Bulletin of Perm University], 2016, no. 3 (30), pp. 132–142.
3. Semenova F. Z., Borlakova M. B., Botasheva L. S. [Foreign experience in the organization of public procurement]. In: *Fundamentalnye issledovaniya* [Basic Researches], 2016, no. 6–2, pp. 465–469.
4. Starkova N. O., Mirzoyan A. R. [Main legal aspects of public procurement in the field of construction works in Russia and abroad]. In: *Nauchnyi zhurnal KubGAU* [The Scientific Journal of the Kuban State Agrarian University], 2014, no. 104 (10). Available at: <http://ej.kubagro.ru/2014/10/pdf/015.pdf> (accessed: 09.09.2018).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Фогель Денис Валерьевич – младший научный сотрудник центра глобальных и стратегических исследований Института Африки РАН;
e-mail: fogel_denis@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Denis V. Fogel – Junior Researcher, Center for Global and Strategic Studies, The Institute for African Studies;
e-mail: fogel_denis@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Фогель Д. В. Значения институциональной среды для функционирования системы государственных закупок в странах Африки // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2019. № 3. С. 7–17.

DOI: 10.18384/2310-6646-2019-3-7-17

FOR CITATION

Fogel D. V. Institutional Environment for the Functioning of African Public Procurement Systems. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Economics*, 2019, no. 3, pp. 7–17.

DOI: 10.18384/2310-6646-2019-3-7-17