

Инструменты стимулирования конкуренции в государственных закупках: международная практика

Тищенко Татьяна Владимировна

Канд. экон. наук, ст. науч. сотр. лаборатории исследований бюджетной политики
ORCID: 0000-0002-2675-0075, e-mail: tatyana-kat@yandex.ru

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва,
Россия

Аннотация

В настоящей работе рассматриваются используемые в зарубежной практике инструменты повышения конкуренции и снятия ограничений на участие компаний в государственных закупках. Открытая конкуренция означает, что все квалифицированные компании имеют право участия в государственных закупках на основе справедливого рассмотрения их заявок и выбора победителя и право на обжалование. По результатам исследования выявлены инструменты, обеспечивающие конкурентность закупок в зарубежных практиках, используемые при формировании нормативно-правовой основы контрактной системы, при проведении торгов, на стадии исполнения контрактов. На этапе подготовки конкурсных процедур конкуренция обеспечивается за счет использования единой онлайн-платформы и исключения необоснованных или излишних требований к участникам торгов, кроме квалификационных, что позволяет повысить привлекательность торгов для предприятий и увеличить численность участников. На стадии подготовки к торгам закупающие органы должны проводить анализ рынка и формировать спецификации, ориентированные на функциональные критерии к поставляемым товарам, для снижения рисков необъективного выбора победителя. На этапе проведения конкурсных процедур необходимо исключать возможность манипулирования критериями для оценки предложений и словора участников. На постконтрактной стадии нужно разработать механизмы для выявления возможных нарушений и противоправных действий. По результатам исследования сформированы показатели, которые могут быть использованы для оценки конкуренции государственных закупок в Российской Федерации.

Ключевые слова

Государственные закупки, контрактная система, конкуренция, стимулирование конкуренции, тендер, критерии оценки, коррупция

Благодарности. Работа подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Для цитирования: Тищенко Т.В. Инструменты стимулирования конкуренции в государственных закупках: международная практика // Вестник университета. 2025. № 1. С. 173–183.



Instruments to stimulate competition in public procurement: international practice

Tatyana V. Tischenko

Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher of the Laboratory of the Budget Policy Research
ORCID: 0000-0002-2675-0075, e-mail: tatyana-kat@yandex.ru

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

Abstract

This article considers the tools used in foreign practice to increase competition and remove restrictions on participation of companies in public procurement. Open competition means that all qualified companies have the right to participate in the public procurement on the basis of fair consideration of their bids and selection of the winner, and the right to appeal. The results of the study have identified the tools that ensure competitiveness of the procurement in foreign practices, are used in the formation of regulatory and legal framework of the contractual system, in bidding, at the stage of contract execution. When bidding procedures are prepared, competition is ensured through the use of a single online platform and exclusion of unreasonable or unnecessary requirements for bidders, except for qualification requirements, which makes it possible to increase attractiveness of the bidding for enterprises and number of participants. At the stage of preparation for the bidding, procuring authorities should analyse the market and form specifications focused on functional criteria for the goods to be supplied to reduce risks of biased selection of the winner. When competitive procedures are held, it is necessary to exclude the possibility of manipulation of criteria for evaluation of proposals and collusion of participants. At the post-contract stage one needs to develop mechanisms to identify possible violations and illegal actions. Based on the results of the study, the indicators that can be used to assess competition of the public procurement in the Russian Federation are formed.

Keywords

Public procurement, contract system, competition, stimulation of competition, tender, evaluation criteria, corruption

Acknowledgements. The work has been prepared as part of the research work of the state assignment of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

For citation: Tischenko T.V. (2025) Instruments to stimulate competition in public procurement: international practice. *Vestnik universiteta*, no. 1, pp. 173–183.

ВВЕДЕНИЕ

Реализация положений Указа Президента Российской Федерации (далее – РФ, Россия) от 21 декабря 2017 г. «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»¹ в целях обеспечения прозрачности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд актуализирует вопросы формирования инструментов повышения конкурентности государственных закупок для инновационного развития экономики, снижения коррупционных рисков и нецелевого использования бюджетных средств. Вопросы повышения эффективности государственных закупок, предотвращения противоправных действий и коррупции при их проведении остаются в центре внимания исследователей. Основными направлениями анализа являются:

- нормативно-правовые акты, регламентирующие условия допуска субъектов малого предпринимательства к участию в закупках [1];
- недоработки закупочных процедур, в том числе «высокая доля заключенных договоров (до 60 %) по форме проведения закупок, не подразумевающей конкурентную борьбу на основе неценовых критериев, и сложность проведения отдельных видов конкурсных торгов, длительность их проведения» [2, с. 124];
- причины расторжения контрактов и разработка потенциальных направлений для повышения гибкости и качества взаимодействия участников закупок [3];
- проблемы, препятствующие эффективному процессу государственных закупок, и определение механизмов их комплексного решения [4].

Целью проведенного автором исследования является выявление норм, правил и процедур, используемых в международной практике для повышения доступности компаний реального сектора экономики к государственным закупкам. Для анализа применялись теоретические методы исследования, включая системный анализ, методы обобщения. Источниками данных являются официальные сайты органов власти, публикации зарубежных ученых и экспертов. В качестве основной гипотезы принято предположение о наличии единых подходов, стимулирующих участие бизнеса в государственных закупках, на базе рекомендаций, сформированных Комиссией Организации Объединенных Наций по правовому регулированию международной торговли², Всемирной торговой организацией³, общественными организациями, например Transparency International, и Организацией экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). Выделим следующие положения:

- 1) рыночные механизмы отношения поставщиков и государства, которые подразумевают, что меры регулирования обеспечивают свободу для бизнеса;
- 2) больше вариантов выбора «цена – качество» за счет использования конкуренции, снижение издержек, связанных с коррупционностью, и, как следствие, снижение расходов на поставку;
- 3) доступность, определяемая как последовательно реализуемая и стабильная институциональная, юридическая и нормативно-правовая база для расширения участия бизнеса в правительственных поставках на основе конкуренции;
- 4) предотвращение коррупции и конфликта интересов, беспристрастное отношение к поставщикам;
- 5) понимание рынка, которое способствует формированию более реалистичных и эффективных товарных спецификаций, что повышает качество закупаемых товаров⁴.

По результатам исследования выявлено наличие инструментов стимулирования конкуренции, действующих на всех этапах государственных закупок. Сформированы показатели для оценки уровня конкуренции государственных закупок в РФ.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (последняя редакция). Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201712220004> (дата обращения: 05.11.2024).

² United Nations. Model Law on Public Procurement (2011). Режим доступа: https://uncitral.un.org/en/texts/procurement/modellaw/public_procurement (дата обращения: 05.11.2024).

³ United Nations Commission on International Trade Law. The revised WTO GPA: an emerging pillar of twenty-first century trade and development. Policy coherence. The 2011 UNCITRAL Model Law on Public Procurement: synergies and complementarities with the revised GPA. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/symp092015_e/S2-4Nicholas.pdf (дата обращения: 07.11.2024).

⁴ OECD. Public procurement toolbox. Principles and tools. Режим доступа: <https://web-archiv.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/> (дата обращения: 12.11.2024).

ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ЗАКУПОК ДЛЯ КОМПАНИЙ

Основными инструментами обеспечения доступности являются нормы законодательства о своевременной публикации о проведении закупок и информирование о соответствующих законах, положениях, политике и процедурах. Опубликование всех тендерных предложений на одной онлайн-платформе представляет собой важный инструмент конкурентности закупок. Исследования, проведенные в Италии [5] и в Японии [6], также показали, что требования к публикации, большой объем легкодоступной информации о тендерах увеличивают количество участников торгов. Работа, оценивающая преимущества мер по обеспечению прозрачности, показывает, что число заявок на один контракт увеличилось в среднем на одну заявку, после того как онлайн-публикация о тендерах и контрактах стала обязательной [7].

Содержание публикации должно включать достаточную информацию, чтобы позволить потенциальным участникам торгов определить свою способность и интерес к предложению и цене, с учетом следующих аспектов: информация легко доступна для бизнеса; время между публикацией и датой проведения торгов соотносится с уровнем сложности закупки, и его достаточно, чтобы получить документы, подготовить и представить предложения потенциальным поставщикам. Временные шкалы могут быть сокращены в случае электронной передачи уведомлений о закупке и тендерных документов.

Правила участия в закупках должны гарантировать, что они являются недискриминационными и отвечают следующим условиям:

- открытость процесса. Нормативно-правовые рамки должны устанавливать правила участия потенциальных поставщиков, а также других заинтересованных сторон, например представителей гражданского общества. Регулирующим положениям нужно определить объем информации для регистрации в открытых закупках, в том числе имена и адреса участников торгов, дату получения заявок, тендерные цены;
- отсутствие барьеров для участия в государственной закупке. Все компании, обладающие соответствующими требованиями, включая иностранные фирмы, не должны быть исключены в процессе по каким-либо другим причинам, кроме отсутствия квалификации. Возможны ограничения в отношении закупок только внутренним фирмам, находящимся под юрисдикцией страны-заказчика, или совместным предприятиям.

В очень сложных видах закупок предусмотрено использование предварительной квалификации, поскольку такой подход может сделать закупку более эффективной для заказчика за счет участия только компетентных компаний. Предварительная квалификация должна быть определена процедурами, чтобы гарантировать, что ею не злоупотребляют и не используют ее в качестве метода для ограничения конкуренции путем завышения квалификационных требований. В целях стимулирования предприятий к участию в закупках правительство может упростить процесс за счет отмены квалификационных анкет для некоторых типов контрактов и/или с ограничением их стоимости и обязательного использования стандартной анкеты для отбора участников.

Общепринятой международной практикой следует признать наличие преференциального режима для некоторых потенциальных поставщиков, например малых и средних предприятий (далее – МСП), предприятий, принадлежащих меньшинствам и женщинами, или для услуг и товаров, ориентированных на экологические закупки, устойчивое развитие, инновации. Предоставление преференций при закупках является распространенной международной практикой: около 60 % стран оказывают специальную поддержку МСП и «зеленым» закупкам, а 40 % – инновационным товарам и услугам [8]. Данные положения, когда закупки могут быть не только эффективными и конкурентными, обусловлены более широкими целями государственной политики и выполняют задачи поддержки наиболее уязвимых категорий предпринимателей. Нормативно-правовая база, регулирующая государственные закупки, должна включать положения, направленные на предоставление МСП справедливых шансов на участие в торгах и обеспечение равного отношения к участникам и поставщикам, например, через упрощенные процедуры, дробление лотов, более быстрые сроки оплаты и пр. Однако, предоставляя преимущества МСП, следует учитывать некоторые аспекты, в частности риски участия малых предприятий, аффилированных с крупными компаниями. Например, в Соединенных Штатах Америки (далее – США), где хорошо развиты инструменты публичного контроля, около двух третей государственных контрактов, зарезервированных для МСП, в конечном итоге так или иначе выполняются крупными корпорациями (из списка Fortune 500) [9]. Это связано с тем, что МСП, выполняющие контракты, являлись либо дочерними фирмами этих корпораций, либо покупались ими уже после оформления контракта.

Государственным органам крайне важно проводить тщательный анализ рынка, прежде чем приступать к закупкам, а также оценивать эффективность контрактов после их завершения. Для лучшего понимания, какие товары, работы и услуги, предлагаемые рынком, могут в большей мере соответствовать потребностям органов государственной власти, используются различные подходы. На предконкурсной стадии применяются такие способы, как публикация запросов на информацию, индивидуальные консультации с поставщиками, проведение дней промышленности/поставщиков. В некоторых странах подобные консультации осуществляются на постоянной основе. Например, во Франции проводят «отраслевые дни» для обмена информацией; в Канаде перед тендерами публикуются запросы предложений; в Латвии заказчики размещают на своем веб-сайте объявления о проведении претендерных консультаций с рынком; в Новой Зеландии это мероприятие «Встреча с покупателем», предназначенная для определенных категорий поставщиков, таких как МСП. В руководстве по поиску поставщиков Министерства финансов Великобритании указывается, что все потенциальные проекты аутсорсинга должны включать оценку рынка на ранних этапах подготовки и планирования закупки.

Анализ рынка позволяет выявить наличие и характеристики закупаемых товаров, на основе которых и формируются спецификации. При анализе необходимо учитывать:

- 1) количество потенциальных поставщиков закупаемых товаров и есть ли среди них возможные участники торгов;
- 2) есть ли у них мощности и квалифицированный персонал для поставки;
- 3) какие цены можно признать конкурентными;
- 4) риски поставки, что критически важно в случае закупки услуг для внешних потребителей;
- 5) все цепочки поставки и вероятность сбоев;
- 6) существуют ли альтернативные варианты удовлетворения потребностей в закупаемых товарах, например аренда;
- 7) какие инновационные решения предлагаются и есть ли выгода в них как для закупающей организации, так и для внешнего потребителя.

Закупающее ведомство должно разработать спецификации, отвечающие следующим требованиям:

- простота и отсутствие излишней детализации, гарантирующие, что требования будут соответствовать своему назначению;
- использование терминологий, понятных как ведомствам, так и участникам закупки;
- точности, то есть применение единиц измерения, соответствующих отраслевым стандартам;
- исключение ненужных дополнений и свойств, которые могут снизить или устранить конкуренцию и увеличить затраты;
- гибкость требований, позволяющую рассмотреть и принять предложение с более высокой производительностью за меньшие деньги.

Одним из наиболее сложных вопросов при государственных закупках является определение того, какие свойства и характеристики товаров можно признать конкурентными. Государственные служащие, закупающие товары для собственных нужд, не имеют возможности и профессионального опыта для тщательного и полноценного изучения рынка товаров, работ и услуг, уровня их конкурентности и не всегда могут сформулировать и/или спрогнозировать, как долго закупаемая продукция будет работать качественно и соответствовать уровню решаемых задач в ближайшем будущем. Всегда есть риск закупить продукцию с низкими потребительскими свойствами, с устаревшими характеристиками.

Многие тендеры фокусируются на описании продукта, а не на его функциональных характеристиках, что порождает двусмысленность спецификаций. Чрезмерная информация и требования к содержанию заявки могут снизить конкуренцию или привести к дисквалификации потенциальных участников торгов на базе необоснованных требований и необъективности. Объективность означает, что существует мало возможностей для субъективной интерпретации критериев со стороны представителей закупающих органов. В целях повышения объективности предлагается использовать спецификации, которые фокусируются на результатах, а не на технических требованиях к товарам/работам. Спецификация на результаты может стимулировать компании предлагать инновационные решения для создания новых и лучших вариантов.

Пример обязательных требований к спецификациям для закупки услуг в здравоохранении предлагают США⁵. Они должны подробно описывать каждый из следующих пунктов, и если какой-либо пункт неприменим к запросу предложений, в спецификации необходимо указать, что он неприменим:

- минимальные или обязательные характеристики;
- планируемые объемы финансирования, источник и период действия;
- потребность или проблема, которую решает услуга;
- цели услуги;
- целевая группа населения, которую необходимо обслуживать;
- географический охват услуги;
- ожидаемые результаты измерений;
- единицы обслуживания и удельные расценки, если это возможно;
- требования качества и оценки (по возможности);
- планирование заключения разового или многократного контракта и определение критериев для заключения многократных контрактов, если это возможно;
- вероятность заключения контрактов на определенный срок и их условия, включая, помимо прочего, первоначальный срок действия и условия продления;
- требования к отчетности по программным и финансовым данным и образцы форм и инструкций, если таковые имеются;
- минимальные или обязательные административные требования к персоналу;
- ценообразование или методология ценообразования, которые будут использоваться;
- способ и процедуры компенсации/оплаты.

СОЗДАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ УСЛОВИЙ НА ЭТАПЕ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСНЫХ ПРОЦЕДУР

Государственные закупающие органы должны выбирать наиболее подходящие процедуры закупок с учетом конкретных обстоятельств каждого контракта. Несмотря на то что открытый (конкурентоспособный) тендер должен быть принят в качестве стандартного метода закупки, выбор метода также зависит от времени, которое требуется, чтобы выполнить процесс и минимизировать задержки. Заказчики самостоятельно принимают решение использовать открытую процедуру или другой вид конкурентной процедуры, а также имеют право вносить изменения в условия закупок даже после их начала, но до наступления определенных ключевых сроков, например до крайнего срока подачи тендерных заявок в рамках открытой процедуры, при условии, что сроки будут гибкими с учетом изменения.

Открытые закупки – это процесс публичного размещения уведомлений (извещений) о закупках для участия в конкурсе. Данный тип стимулирует заинтересованность предприятий в закупках при условии, что предприятие не является мировым лидером в какой-то области или не имеет глубокой специализации в каком-либо другом направлении. При организации конкурсных процедур с ограничением участников закупающее ведомство учитывает, что только определенное число поставщиков может удовлетворить их конкретные потребности, хотя право подачи заявки на участие в ограниченном конкурсе есть у всех предприятий. Однако ведомство не обязано выдавать документацию о публичном тендере всем, кто выразит заинтересованность, и имеет право лимитировать объявление публичного тендера теми поставщиками, от которых оно хочет получить предложения. Небольшим предприятиям, обладающим соответствующей квалификацией и опытом, можно успешно конкурировать в этих тендерах, но им следует учитывать уровень взаимодействия с закупающим ведомством в сравнении с более крупными конкурентами, когда последние могут иметь больше информации о требованиях к поставляемым товарам/услугам.

Электронные закупки обеспечивают конкурентность выбора поставщика для большинства стандартных товаров/работ/услуг и не позволяют принять решение в пользу определенной компании за счет повышения прозрачности и отслеживания (мониторинга) процесса. В результате возрастает вероятность выявления правонарушений. Процесс позволяет сократить расходы компаний на участие в торгах и открывает новые рынки и возможности для небольших предприятий.

⁵ Hawaii.gov. Competitive purchase of services – health and human services. Режим доступа: <https://spo.hawaii.gov/procurement-wizard/manual/competitive-hhs/?print=print.%20> (дата обращения: 12.11.2024).

Критерии выбора должны быть объективны и указаны заранее в документах по закупкам и таким образом, чтобы решение по поставщикам принималось только на основе тех, что отмечены в документах. Использование ценовых и неценовых критериев гарантируют лучшее соотношение цены и качества, если в документации по закупкам указаны относительные веса, которые будут распределены по критериям; способ, которым объединяются веса и критерии, для проведения итоговой оценки. Принцип соотношения цены и качества требует оценки соответствующих затрат и льгот наряду с оценкой рисков, неценовыми характеристиками, признаками и/или затратами жизненного цикла. Закупщики, которые покупают готовые товары на открытом рынке, например автомобили, лекарства, должны платить самую низкую доступную цену и добиваться скидок при оптовых закупках.

Стоимость контракта определяет, будут ли более крупные компании претендовать на тот же бизнес, что и заинтересованные МСП. В случае открытой процедуры с уведомлением на поставки или услуги, стоимость которых превышает соответствующий порог (для каждого товара или услуги определяется индивидуально), необходимо уведомлять всех потенциальных поставщиков. Поскольку это более крупные контракты, то они включают критерии, которые привлекают крупные предприятия по мере роста стоимости контракта. Высокие пороговые значения применяются к социальным услугам и услугам здравоохранения, так как контракты по своей природе могут быть относительно дорогостоящими.

По некоторым типам/видам закупаемой продукции установить первоначальную стоимость не представляется возможным, например для проектирования таких объектов, как электростанция, где работы выполняются исключительно в исследовательских или испытательных целях. В таких случаях ведомство должно опубликовать уведомление о контракте, в котором будут указаны критерии для его заключения и приглашение как минимум трех кандидатов для проведения обсуждений. С выбранными кандидатами обсуждение проводится до тех пор, пока не определятся все технические, экономические, юридические и другие требования для принятия решения. После завершения диалога выбранные кандидаты могут подать свои заявки.

Интересен опыт организации мини-аукционов в электронном формате⁶. Опрос 150 компаний, проведенный исследовательской группой в штате Амазонас в Бразилии, выявил две основные причины неучастия в государственных закупках: проблемы с получением оплаты и бюрократические препятствия при подготовке тендерного предложения, поэтому процесс становится дорогостоящим и трудоемким. Кроме того, времени, отведенного на подготовку тендерного предложения, оказалось недостаточно для сбора всех необходимых документов. Для любого тендерного процесса участники торгов должны были предоставить четыре комплекта: юридические документы, подтверждающие существование компании; налоговые документы для всех трех уровней власти; технические документы с подробной информацией о предлагаемом продукте и финансовые документы, показывающие финансовое состояние компании. Кроме того, в исследовании приводятся реальные примеры стоимости бюрократии для фирмы, участвующей в конкурсе. Например, 68 % опрошенных респондентов пришлось нанять сотрудника, занимающегося хранением информации и документов, необходимых для государственных закупок. В результате, несмотря на большое количество компаний, которые потенциально могли бы поставлять продукцию для правительства, окончательное решение об участии принимало только небольшое число предприятий. Для снижения затрат на подготовку к конкурсу при закупках на сумму менее 8 тыс. бразильских реалов было предложено отказаться от представления компаниям документов, необходимых для участия. Все фирмы, зарегистрированные в государственной системе, информировались о закупках по электронной почте. Сокращалось и время для отбора поставщика до 24 часов.

Ограничение возможностей для сговора обеспечивается на законодательном уровне не только в рамках нормативно-правовых актов в сфере государственных закупок, но и в соответствии с антимонопольным законодательством. Закон о конкуренции Великобритании 1998 г. (англ. Competition Act) определяет сговор на торгах как любое соглашение между предприятиями или лицами, занимающимися идентичным/аналогичным производством или торговлей товарами или предоставлением услуг, которое имеет своим следствием устранение/снижение конкуренции на торгах, негативное влияние на процесс торгов, манипулирование ими. Сговор на торгах происходит, когда участники действуют согласованно и намеренно предопределяют из результат. Для него необходимо соглашение между участниками торгов, которые занимаются торговлей или производством идентичных/аналогичных товаров или предоставляют аналогичные по типу услуги.

⁶ World Bank. Brazil. Procurement Reforms in Amazonas. Report No: AUS0001387. Режим доступа: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/409051583297021537/text/Brazil-Procurement-Reforms-in-Amazonas.txt> (дата обращения: 12.11.2024).

Схемы сговора участников тендеров различны. Он может осуществляться на основе разделения территорий/рынка, когда фирмы договариваются не конкурировать за определенных клиентов или в определенных географических районах. Схема ротации базируется на очередности: все участвующие в сговоре компании сознательно снижают вероятность своей победы в пользу одного заявителя, который впоследствии поступает аналогичным образом в отношении всех других участников в ожидании, когда снова будет первым в очереди [10].

Потенциально подозрительными схемами сговора могут быть следующие ситуации:

- тендерные предложения подают одни и те же поставщики, и есть основания предполагать, что каждая компания становится победителем торгов согласно очередности;
- некоторые предложения намного превышают опубликованные прайс-листы и аналогичные, ранее поданные предложения по аналогичным товарам, работам, услугам;
- цена предложения снижается всякий раз, когда его подает новый или редкий участник торгов;
- победитель тендера обычно передает работы по субподряду конкурентам, которые подали неудачные заявки на тот же проект;
- компания отзывает свое выигравшее предложение и впоследствии получает работу как субподрядчик у выигравшего участника;
- тендерные предложения или формы, представленные разными поставщиками, содержат общие черты или нарушения, например идентичные расчеты, орфографические опечатки, почерк или шрифт, и это позволяет предположить, что они могли быть подготовлены совместно⁷.

Основными инструментами для предотвращения сговора являются уголовное наказание; штрафы, превышающие размер выгоды от сговора; исключение из реестра поставщиков.

ИНСТРУМЕНТЫ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР

Несправедливое с точки зрения конкурсанта решение снижает мотивацию для дальнейшего участия в закупках, что и обуславливает необходимость формирования действенных инструментов защиты его прав. Нужно ограничить доступ недобросовестным поставщикам, участникам коррупционных схем, преступной или иной противозаконной деятельности. Примером реализации данной нормы является Федеральная информационная система о деятельности и добросовестности поставщиков (англ. Federal Awardee Performance and Integrity Information System) в США, которая собирает дополнительную информацию о работе поставщиков и проблемах деловой этики, включая контракты, расторгнутые из-за неисполнения обязательств, а также информацию об уголовных, гражданских или административных процедурах, связанных с федеральным контрактом. Государственные учреждения обязаны вносить в систему данные о прошлых результатах деятельности, которая затем будет доступна другим сотрудникам по всем контрактам и заказам на сумму более 150 тыс. долл. США. Информация о прошлой деятельности поставщика включает идентификацию и описание соответствующего контракта, рейтинги по его 6 параметрам, в том числе качество, график, стоимость, использование малого бизнеса.

В законодательстве Великобритании содержится перечень оснований для обязательного исключения поставщиков, включая нарушение законодательства о конкуренции и предыдущие неудовлетворительные результаты деятельности поставщика в случае невыполнения государственного контракта, повлекшее за собой серьезные последствия, такие как расторжение договора или возмещение ущерба и случаи, когда он не улучшил свои показатели, несмотря на предоставленную ему возможность сделать это. Поставщики могут быть исключены на основании статуса связанных с ними поставщиков и субподрядчиков, а не только их собственных показателей.

Право на оспаривание обеспечивается введением соответствующих норм/правил и возможностью обращения в суды по урегулированию споров. Во многих странах закупающая организация отвечает за рассмотрение заявлений на первом этапе опротестования. В некоторых странах жалобы можно подавать непосредственно в независимую организацию по апелляциям. Независимый орган не имеет никакого прямого интереса к процессу закупки и не связан с агентством по закупке. В идеальном случае такой орган является отдельным агентством или предприятием. Учреждение, отвечающее за рассмотрение

⁷ United States Department of Justice. Price-fixing, bid-rigging and market allocation schemes: what they are and what to look for. Режим доступа: <https://www.justice.gov/d9/pages/attachments/2016/01/05/211578.pdf> (дата обращения: 10.11.2024).

жалобы, обязано принимать соответствующие меры в течение определенного периода времени, например решать, должно ли заявление быть принято или отклонено, нужно ли приостановить закупки.

Механизмы общественного контроля за исполнением контрактов могут быть действенным инструментом, однако существует мало систематических доказательств прямой связи между мониторингом гражданского общества и открытой конкуренцией. Некоторые исследования показали, что общественный мониторинг способен оказать положительное влияние на затраты при исполнении контрактов, особенно при работе в сотрудничестве с официальными контролирующими органами, такими как Национальное агентство по борьбе с коррупцией, как это было в Перу [11; 12]. Таким образом, мониторинг со стороны гражданского общества может помочь смягчить преднамеренные ограничения конкуренции и стимулировать органы власти проводить процессы закупок, обеспечивающие высокую честность и соотношение цены и качества.

Несмотря на то что в законодательстве многих стран прописаны нормы предотвращения картельного сговора участников закупок, необходимо разрабатывать способы их обнаружения. На стадии тендерных процедур ограничить возможность для сговора достаточно сложно. Наиболее эффективные механизмы его предотвращения действуют на стадии исполнения контракта и последующих расследований. Так, Министерство обороны США провело анализ статистических данных, по результатам которых выявили, что при поставке замороженных продуктов средняя цена была завышена более чем на 23,1 %. В рамках судебного преследования в Китае к ответственности привлекли 10 строительных компаний за сговор на торгах при строительстве школ (победитель получил заказ по более высокой цене, чем могли предложить другие потенциальные участники торгов)⁸.

Одним из важнейших инструментов сдерживания сговора в США является создание стимулов для участников картеля информировать государственные антимонопольные органы о правонарушениях посредством так называемых программ смягчения наказания, которые поощряют членов картелей признаваться в своей деятельности и помогать компетентным органам в расследовании деятельности других участников. Взамен первый давший показания может претендовать на снисхождение, в то время как другие компании будут оштрафованы на сумму, превышающую двойную денежную выгоду от нарушения. Физических лиц могут оштрафовать на сумму до 1 млн долл. США или приговорить к тюремному заключению на срок до 10 лет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье рассмотрены вопросы законодательного регулирования закупочных процедур, подходы к определению конкурентности государственных закупок, предотвращения ограничений, снижения барьеров для конкуренции и особенности их применения для отдельных видов товаров, работ, услуг и отдельных типов поставщиков, например в отношении МСП. Следует отметить что нормативно-правовая база и процедурные инструменты поддерживают принципы конкурентности государственных закупок. Однако подходы к сопоставительной (рейтинговой) оценке уровня конкурентности не отработаны, что не позволяет сравнить, по каким процедурам имеются отставание и возможность улучшения, проанализировать динамику улучшений в какой-либо стране.

Методология оценки представлена в рекомендациях ОЭСР⁹, в которых предлагается использовать ряд индикаторов. Показатели разработаны для применения при оценке национальной системы закупок в стране, они могут быть адаптированы для использования на субнациональном или ведомственном уровне, а предлагаемая методология позволяет стране провести оценку своей системы закупок самостоятельно и выявить сильные и слабые стороны их конкурентности. С учетом показателей ОЭСР и проведенного выше анализа, рекомендуется использовать следующие индикаторы в российской практике:

- число зарегистрированных поставщиков как доля общего количества поставщиков в стране, с которыми заключаются контракты (в %). Данный индикатор может быть расширен для региональных закупок и по отраслевым рынкам;
- доля контрактов государственного сектора, предоставляемых МСП;
- количество предприятий, имеющих патенты и участвующих в государственных закупках;
- количество конкурсов с единственным поставщиком, объем закупок и их доля в общем объеме;

⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Global Forum on Competition. Режим доступа: [https://one.oecd.org/document/CCNM/GF/COMP\(2001\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/CCNM/GF/COMP(2001)4/en/pdf) (дата обращения: 10.11.2024).

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development. Methodology for assessing procurement systems. Режим доступа: <https://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodology-for-assessing-procurement-systems.pdf> (дата обращения: 10.11.2024).

- число заявок на контракт по отдельным видам приобретаемых товаров;
- численность предприятий, в общем объеме доходов которых поступления по государственным контрактам составляют 30–50–100 %;
- количество апелляций от заключенных контрактов и договоров (в %).

Использование предлагаемых критериев позволит оценить конкурентность закупочных процедур в РФ, выявить направления дальнейшего развития.

Список литературы

1. Позмогова Д.А. Проблемы правоприменения при проведении закупок товаров, работ, услуг у субъектов малого предпринимательства. Меридиан. 2019;9(27):150–153.
2. Решетов К.Ю., Баранова С.В., Лесников И.И., Абрамян А.Р. Система государственных закупок в России: текущее состояние, проблемы, направления развития. Вестник Национального института Бизнеса. 2022;1(45):120–129.
3. Геллер А.Я. Анализ причин расторжения контрактов в системе государственных и муниципальных закупок Российской Федерации. Вестник университета. 2022;5:5–12. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-5-5-12>
4. Шацкий Д.Е. Совершенствование государственной контрактной системы: причины возникновения проблем и пути их решения. Вестник университета. 2018;2:120–125. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-2-120-125>
5. Coviello D., Mariniello M. Publicity requirements in public procurement: evidence from a regression discontinuity design. Journal of Public Economics. 2014;109:76–100. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.10.008>
6. Ohashi H. Effects of transparency in procurement practices on government expenditure: a case study of municipal public works. Review of Industrial Organization. 2009;3(34):267–285. <https://doi.org/10.1007/s11151-009-9208-1>
7. Abdon A., Czibik Á., Tóth B., Fazekas M. COVID-19 emergency public procurement in Romania: corruption risks and market behavior. In: Working paper series: GTI-WP/2021:03. Budapest: Government Transparency Institute; 2021.
8. Cullen A.M. The small business set-aside program: where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals. Public Contract Law Journal. 2012;3(41):703–720.
9. Fazekas M., Blum J.R. Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base. Policy Research Working Paper Series. 2021;9690.
10. Anderson R.D., Kovacic W.E. Competition policy and international trade liberalization: essential complements to ensure good performance in public procurement markets. Public Procurement Law Review. 2009;2:67–101.
11. Olken B.A. Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. Journal of Political Economy. 2007;2(115):200–249. <http://dx.doi.org/10.1086/517935>
12. Lagunes P. Guardians of accountability: a field experiment on corruption & inefficiency in local public works. International Growth Centre Working Paper. 2017;54.

References

1. Pozmogova D.A. Problems of law enforcement in the procurement of goods, works, services from small businesses. Meridian. 2019;9(27):150–153. (In Russian).
2. Reshetov K.Yu., Baranova S.V., Lesnikov I.I., Abrahamyan A.R. The public procurement system in Russia: current state, problems, directions of development. Bulletin of the National Institute of Business. 2022;1(45):120–129. (In Russian).
3. Geller A.Ya. Issue analysis of contracts termination in Russian state and municipal public procurement procedures. Vestnik universiteteta. 2022;5:5–12. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2022-5-5-12>
4. Shatsky D.E. Improvement of the state contract system: causes of problems and ways of their solutions. Vestnik universiteta. 2018;2:120–125. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-2-120-125>
5. Coviello D., Mariniello M. Publicity requirements in public procurement: evidence from a regression discontinuity design. Journal of Public Economics. 2014;109:76–100. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.10.008>
6. Ohashi H. Effects of transparency in procurement practices on government expenditure: a case study of municipal public works. Review of Industrial Organization. 2009;3(34):267–285. <https://doi.org/10.1007/s11151-009-9208-1>
7. Abdon A., Czibik Á., Tóth B., Fazekas M. COVID-19 emergency public procurement in Romania: corruption risks and market behavior. In: Working paper series: GTI-WP/2021:03. Budapest: Government Transparency Institute; 2021.
8. Cullen A.M. The small business set-aside program: where achievement means consistently failing to meet small business contracting goals. Public Contract Law Journal. 2012;3(41):703–720.
9. Fazekas M., Blum J.R. Improving public procurement outcomes: review of tools and the state of the evidence base. Policy Research Working Paper Series. 2021;9690.

10. *Anderson R.D., Kovacic W.E.* Competition policy and international trade liberalization: essential complements to ensure good performance in public procurement markets. *Public Procurement Law Review*. 2009;2:67–101.
11. *Olken B.A.* Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*. 2007;2(115):200–249. <http://dx.doi.org/10.1086/517935>
12. *Lagunes P.* Guardians of accountability: a field experiment on corruption & inefficiency in local public works. *International Growth Centre Working Paper*. 2017;54.