

ЭКАНОМІКА
ECONOMICS

УДК 330.1
<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2019-64-3-370-375>

Поступила в редакцию 17.07.2018
Received 17.07.2018

Ю. В. Ильина, В. В. Савчин

*Институт тепло- и массообмена им. А. В. Лыкова Национальной академии наук Беларуси,
Минск, Беларусь*

**ГЕНЕЗИС ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Аннотация. Государственные закупки являются важным элементом в системе факторов развития и совершенствования экономических процессов. Обоснованы роль и значение государственных закупок, определены институциональные ограничения рынка государственных закупок, рассмотрены особенности систем государственных закупок отдельных стран–участниц ВТО, проанализирован мировой опыт проведения политики протекционизма в сфере государственных закупок, а также рассмотрены различные способы и возможности применения преференций в системе государственных закупок. Система государственных закупок постоянно перестраивается, стремясь внедрить все передовые достижения мирового опыта в сфере организации закупок, что позволит рассматривать государственные закупки как основной и важнейший инструмент при реализации научно-технических, опытно-конструкторских, опытно-технологических работ и в производстве высокотехнологической продукции.

Ключевые слова: государственные закупки, конкурентная среда, преференции, протекционизм

Для цитирования. Ильина, Ю. В. Генезис государственных закупок в Республике Беларусь / Ю. В. Ильина, В. В. Савчин // Вест. Нац. акад. наук Беларуси. Сер. гуманитар. наук. – 2019. – Т. 64, № 3. – С. 370–375. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2019-64-3-370-375>

Yu. V. Ilyina, V. V. Sauchyn

V. Luikov Heat and Mass Transfer Institute of the National Academy of Sciences of Belarus, Minsk, Belarus

GENESIS OF PUBLIC PURCHASES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Abstract. Public purchases are an important element in the system of development and improvement of economic functions. The article proves role and significance of public purchases. The institutional constraint of integration of public procurement market is also defined. The paper considers the features of public procurement of certain member countries of the WTO and analyzes the international experience of protectionism in public procurement. Various ways and possibilities of preferences in public procurement are discussed. The system of state purchases is constantly being restructured, striving to introduce all the advanced achievements of the world experience in the field of procurement organization, which will allow us to consider government purchases as the main and most important tool in the implementation of scientific and technical development, experimental and technological work and as a result of the production of high-tech products.

Keywords: public purchases, competitive environment, preferences, protectionism

For citation. Ilyina Yu.V., Sauchyn V. V. Genesis of public purchases in the Republic of Belarus. *Vestsi Natsyyanal'nai akademii navuk Belarusi. Seriya humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2019, vol. 64, no. 3, pp. 370–375 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2019-64-3-370-375>

Постановка проблемы. Опыт зарубежных стран, особенно с развитой рыночной инфраструктурой, показывает, что система государственных закупок стала составной частью сферы внутреннего товарообмена определенными видами продукции и услуг, а также одним из механизмов поддержки конкуренции и либерального способа хозяйствования.

Основой существования и развития системы государственных закупок в национальной экономике многих стран является тот факт, что в процессе выполнения своих функций государст-

венные ведомства сталкиваются с проблемой материально-технического обеспечения как для реализации государственных программ, так и для собственной деятельности. Как правило, она решается путем приобретения необходимых товаров, работ и услуг через государственные закупки на основе проведения конкурсных торгов. Применение конкурсного механизма позволяет уменьшить стоимость, обеспечить прозрачность процесса, противодействовать коррупции.

На стремительное развитие системы государственных закупок повлиял и тот факт, что государство теперь выступает активным субъектом рыночных отношений и принимает непосредственное участие в производственных, торговых, инновационных, инвестиционных и социально-экономических процессах. К тому же государственные закупки во многих странах стали одним из основных инструментов государственного регулирования и контроля при выполнении программ в сфере строительства крупных промышленных объектов, транспортных сообщений, нефте- и газопроводов, а также при реализации образовательных и социальных проектов.

Анализ последних исследований и публикаций. Исследование проблем функционирования системы государственных закупок в национальной экономике частично освещено в работах отечественных и зарубежных ученых.

Исследованию данного вопроса посвятили диссертации и монографии Е. В. Балацкий, А. Б. Гусев, Н. А. Екимова «Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом» (2007 г.) [1], Л. В. Андреева «Закупки товаров и энергосервисных нужд: правовое регулирование» (2011 г.) [2], А. В. Делякина «Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций» (2012 г.) [3]. Они предприняли попытку анализа общих тенденций развития сферы государственных закупок. Однако многие теоретические и методические вопросы решаются недостаточно активно, а анализ международного опыта в сфере государственных закупок до сих пор не сопровождается конкретными рекомендациями по внедрению его отдельных элементов в отечественную систему.

Основные результаты исследования. Процедура государственных закупок в Республике Беларусь имеет очень высокую практическую значимость, поскольку ввиду особенностей экономической структуры страны преобладающая ее часть приходится непосредственно на государство или государственные предприятия, в частности, на государственные закупки.

Изменения законодательства в указанной области стали результатом интеграционных процессов в связи с формированием Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. В рамках создания ЕЭП утверждено Соглашение от 09.12.2010 г. «О государственных (муниципальных) закупках». В целях его реализации 13 июля 2012 г. принят Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)». В том же году принято постановление Совета Министров Республики Беларусь № 778 от 22 августа «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)». 29 декабря 2012 г. подписан Указ Президента Республики Беларусь № 576 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)», которые вступили в силу с 1 января 2013 г.

Законодатель различает «государственную закупку» и закупку за счет собственных средств. Государственная закупка осуществляется, если организатор проводит тендер за счет средств, полученных им непосредственно из государственного бюджета. При закупках за счет собственных средств используются средства, полученные в результате экономической деятельности соответствующей организационной единицы или соответствующего предприятия. Закупка осуществляется в данном случае преимущественно децентрализованно и непосредственно организационной единицей/соответствующим предприятием.

Для проведения закупок законодатель предусмотрел следующие процедуры закупок (табл. 1) [4].

Заказчик и участник являются обязательными участниками процедуры закупок. Кроме них могут привлекаться эксперты для оценки предложений, а также организаторы. Некоторым лицам законодательно запрещено принимать участие в процедурах закупок, например, если поставщик внесен в список поставщиков, временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок, или если юридическое лицо находится в процессе ликвидации и т. д.

Т а б л и ц а 1. Виды процедур государственных закупок

Table 1. Types of public procurement procedures

Ориентировочная стоимость годовой потребности, базовых величин		Товар (работа, услуга)	Вид процедуры закупки
товары	работы, услуги		
от 1000	от 3000	Перечень товаров (работ, услуг), госзакупки которых осуществляются на электронных аукционах (приложение к постановлению № 778)	Электронный аукцион
от 1000	–	Перечень товаров, госзакупки которых осуществляются с применением биржевых торгов (приложение к постановлению № 778)	Биржевые торги
от 1000	от 3000	Сведения о госзакупке составляют государственные секреты	Закрытый конкурс
от 1000	от 3000	За исключением товаров (работ, услуг), указанных п. 1,2,3,8 приложения к постановлению № 778	Открытый конкурс
более 300, но не более 1000	более 300, но не более 3000	За исключением товаров (работ, услуг), указанных п. 8 приложения к постановлению № 778	Запрос ценовых предложений
более 300, но не более 1000	более 300, но не более 3000	За исключением товаров (работ, услуг), указанных п. 8 приложения к постановлению № 778	Запрос ценовых предложений
не более 300	любой (-ая)	–	Закупка из одного источника
вне зависимости от стоимости	–	Перечень случаев осуществления госзакупок с применением процедуры закупки из одного источника (приложение к Закону №419-3)	–

Необходимо указать, что статистические данные относительно объемов государственных закупок, опубликованные на официальном сайте Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь, не дают возможность провести подробный финансово-экономический анализ данной сферы с учетом:

- общей суммы расходов на государственные закупки;
- в части полной аналитики относительно видов и групп поставщиков;
- в части отдельных направлений государственной деятельности (табл. 2) [5].

Т а б л и ц а 2. Данные о государственных закупках в Республике Беларусь за 2017 г.

Table 2. Data on public procurement of the Republic of Belarus in 2017

Показатель	Всего процедур закупок	открытый конкурс, всего	В том числе			
			открытый электронный аукцион	запрос ценовых предложений (запрос котировок)	биржевые торги	закупки из одного источника либо у единственного поставщика
Количество проведенных процедур закупок	390 757	4 557	115 161	39 388	2 044	229 607
Количество заявок, не допущенных к определению поставщика	67 722	1 809	52 965	12 948	–	–
Количество отозванных потенциальными поставщиками заявок (предложений)	–	–	–	–	–	–
Количество заявок	282 159	1 698	38 563	12 291	–	229 607
Стоимость заключенных договоров (контрактов) о закупках, млн руб.	6 546,6	208,0	1 133,1	34,0	43,8	5 127,7

Наблюдаемые факты существенного снижения конкуренции и увеличения коррупционных рисков явились основанием принятия Указа Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2013 г. № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)», во многом упростившего механизм согласования процедуры закупки, осуществляемой из одного источника.

В части цены предпочтение отдается участникам из Республики Беларусь или иностранным участникам, которые приравнены к отечественным (например, из стран Евразийского экономического союза). В отношении таких участников для целей выбора действует преференциальная поправка в виде 15% к цене предложения. В случае если более 50% коллектива составляют инвалиды, применяется преференциальная поправка в размере 25% [4].

Процедуры государственных закупок в развитых странах не только законодательно отрегулированы и обеспечены развитой информационной инфраструктурой, но и активно осуществляются на основе использования технологий электронной торговли. Государство, обладая и распоряжаясь таким колоссальным финансовым ресурсом, применяет его как регуляторное средство для стимулирования внутреннего спроса, достижения целей реструктурирования экономики, развития тех производств и видов деятельности, которые ориентированы на внутренний рынок потребительских и инвестиционных товаров при одновременном введении соответствующих ограничений на приобретение аналогичной продукции иностранного происхождения [5].

Несмотря на достаточно разнообразные способы применения преференции в системе государственных закупок, многие специалисты-аналитики отмечают, что предоставление преимуществ для отечественных производителей не всегда приводит к положительным результатам для экономики в целом, так как может не возместить расходов, понесенных обществом и государством на преференциальные программы, иногда преференции перегружают и искажают систему закупок, принося интересы национальной экономики в жертву ради удовлетворения политических целей. Так, экс-министр Великобритании Найджел Лоусон считает, что протекционизм в сфере реализации государственных программ является неэффективным и затратным [5].

Что касается информационного обеспечения, то канадский опыт информирования общественности о государственных закупках с помощью сети Интернет насчитывает около десяти лет, тогда как в Республике Беларусь внедрение электронных информационных технологий только начинается [6].

В Канаде информация о федеральных закупках и закупках провинций публикуется с помощью системы MERX, которая не является государственной собственностью, в отличие от официального сайта, принадлежащего Министерству экономики Республики Беларусь. Отличие заключается и в том, что государственные заказчики в Канаде оплачивают размещение сведений в системе MERX, а за размещение данных на официальном сайте по государственным закупкам Республики Беларусь плата не взимается. Однако можно выделить и общие черты: бесплатное предоставление информации и финансирование из государственного бюджета.

Закупки на конкурсной основе являются основным механизмом приобретения товаров, работ и услуг для государственных нужд в большинстве стран мира. Процедуры проведения конкурсов регламентируются как законодательством, так и разного рода рекомендациями различных органов или общественных организаций.

Относительно организации тендеров считаем необходимым отметить следующее. В мировой практике используются определенные механизмы организации закупок за бюджетные средства для государственных нужд. Наиболее развит и чаще всего используется метод закупок, предполагающий участие всех заинтересованных поставщиков и подрядчиков, которые соответствуют квалификационным требованиям, публикуются в объявлении о проведении закупки, и, как правило, контракт присуждается предложению с наименьшей ценой.

Почти во всех рассмотренных странах механизм осуществления закупок имеет название «открытые или публичные закупки (торги)», кроме Канады, где организация торгов называется «приглашение к участию». Также среди конкурсных закупок выделяют закрытые торги, т. е. такие, когда в тендере могут принимать участие только специально приглашенные поставщики и подрядчики. Кроме открытого и закрытого конкурсов применяются такие упрощенные способы закупки с сохранением элементов конкуренции, как запрос котировок (запрос цен, ценовых ofert), который используется при закупках стандартных товаров, работ и услуг, как правило, на небольшую сумму.

Новая редакция постановления № 778 вступила в силу 13.12.2017 г. Изменения не распространяются на государственные закупки товаров (работ, услуг), если договоры заключены или процедуры таких закупок начаты до вступления в силу новой редакции постановления, а также на государственные закупки, если договоры заключены или процедуры закупок начаты до 1 января 2013 г.

Новая редакция дополнена необходимостью размещения заказчиком (организатором) на официальном сайте в глобальной сети Интернет и в открытом доступе на электронной торговой

площадке при проведении на ней процедуры государственной закупки сведений о номере (при его наличии) и дате договора, заключенного по результатам проведения процедур государственных закупок. Конкретизировано, что цена договора указывается в белорусских рублях (в отношении договоров, заключенных в иностранной валюте, – в белорусских рублях по курсу Национального банка на дату заключения договора).

Претерпели изменения и перечни, утвержденные постановлением Совмина № 778. Так, из перечня товаров, государственные закупки которых осуществляются с применением электронных аукционов, исключены 3 позиции, а перечень товаров (работ, услуг), в государственных закупках которых имеется ежедневная и (или) еженедельная потребность, дополнен 13 позициями в части лекарственных средств и отдельных видов услуг, в частности, услуг по сбору безопасных отходов, непригодных для повторного использования, прочих (кроме муниципальных), по содержанию и эксплуатации автодорог, уборке снега, обеспечению питанием, услуг столовых и др. [7].

В 2018 г. постановлением Министерства антимонопольного регулирования и торговли от 28.06.2017 г. № 35 для республиканских органов государственного управления и иных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, а также организаций, находящихся в их подчинении (входящих в их состав, систему), разработаны и утверждены примерные формы документов по процедурам государственных закупок для использования в практической работе [7].

Выводы. Процедура государственных закупок в Республике Беларусь имеет очень высокую практическую значимость, поскольку ввиду особенностей экономической структуры страны преобладающая ее часть приходится непосредственно на государство или государственные предприятия, в частности, на государственные закупки. На рынке государственных закупок Республики Беларусь должна быть построена достаточно взвешенная система протекционизма, которая будет отвечать прежде всего принципам паритетности в отношениях с партнерами, экономической эффективности при расходовании бюджетных средств и предоставлении преференций и приоритетности в развитии национального производства. Немаловажным также является опыт торговли ведущих стран на международном рынке государственных закупок товарами и услугами и возможность его использования в Республике Беларусь.

Список использованных источников

1. Балацкий, Е. В. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом / Е. В. Балацкий, А. Б. Гусев, Н. А. Екимова. – М.: Языки славянской культуры, 2007. – 111 с.
2. Андреева, Л. В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 302 с.
3. Дёгтев, Г. В. Международный опыт государственных закупок / Г. В. Дёгтев // Электронный научный журнал «Современные проблемы науки и образования». – 2013. – № 6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10849>. – Дата доступа: 05.07.2018.
4. Кнут, А. Привлечение прямых иностранных инвестиций: рекомендации для Беларуси по использованию имеющегося потенциала / А. Кнут, К. Волохонович // Аналитическая записка РР/04/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.getbelarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/>. – Дата доступа: 17.09.2015.
5. Моргнер, М. Реформа системы управления государственными финансами и общее экономическое положение в ряде стран Центральной и Восточной Европы / М. Моргнер // Аналитический обзор РВ/04/2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.getbelarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/>. – Дата доступа: 17.09.2015.
6. Моргнер, М. Роль фискальной прозрачности в увеличении эффективности государственных расходов / М. Моргнер, Г. Шиманович, Р. Кирхнер // Аналитическая записка РР/01/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.getbelarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/>. – Дата доступа: 17.09.2015.
7. Нововведения в законодательстве о государственных закупках // Нововведения в законодательстве о государственных закупках. Комитет государственного контроля Гомельской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kgkgomel.gov.by/content/novovvedeniya-v-zakonodatelstve-o-gosudarstvennyh-zakupkah>. – Дата доступа: 07.06.2018.

References

1. Balatskij E.V., Gusev A.B., Ekimova N.A. Protectionist politics of public purchases in Russia and abroad. Moscow, Jazyki slavjanskoj kultury Publ., 2007, 111 p. (in Russian).
2. Andreeva L.V. Goods and energy services purchases for federal state needs: legal regulation. Moscow, Volters Kluver Publ., 2011, 302 p. (in Russian).

3. Degtev G.V. International experience of public purchases. *Electronnyj nauchnyj zhurnal "Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya"* [Electronic scientific journal "Actual problems of science and education"], 2013, no. 6. Available at: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10849> (accessed 5 July 2018).

4. Knut A., Volohonovich K. Mobilization of direct investment. Recommendations for Belarus potential using. Analytical review PP/04/2015. Available at: <http://www.getbelarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/> (accessed 17 September 2015).

5. Morgner M. State finance management system reform and common economic status in Central and East European countries. Analytical review PB/04/2015. Available at: <http://www.getbelarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/> (accessed 17 September 2015).

6. Morgner M., Shimanovich G., Kirhner R. Role of fiscal clearance in government spending efficiency increasing. Analytical review PP/01/2015. Available at: <http://www.getbelarus.de/wordpress/de/publikationen/beraterpapiere/> (accessed 17 September 2015).

7. Novovvedeniya v zakonodatelstve o gosudarstvennyh zakupkah [Innovation in legislation of public purchases]. Available at: <http://www.kgkgomel.gov.by/content/novovvedeniya-v-zakonodatelstve-o-gosudarstvennyh-zakupkah> (accessed 7 June 2018).

Информация об авторах

Ильина Юлия Владимировна – магистр экономических наук, заведующий отделом. Институт тепло- и массообмена им. А. В. Лыкова, Национальная академия наук Беларуси (ул. П. Бровки, 15, 220072, Минск, Республика Беларусь). E-mail : ilina@hmti.ac.by

Савчин Василий Васильевич – кандидат технических наук, заведующий отделом. Институт тепло- и массообмена им. А. В. Лыкова, Национальная академия наук Беларуси (ул. П. Бровки, 15, 220072, Минск, Республика Беларусь). E-mail : sauchyn@itmo.by

Information about the authors

Yuliya V. Ilyina – MA (Econ.), Head of Department. A. V. Luikov Heat and Mass Transfer Institute of the National Academy of Sciences of Belarus (15 P. Brovka Str., Minsk 220072, Belarus). E-mail : ilina@hmti.ac.by

Vasili V. Sauchyn – Ph. D. (Engineering), Head of Department. A. V. Luikov Heat and Mass Transfer Institute of the National Academy of Sciences of Belarus (15 P. Brovka Str., Minsk 220072, Belarus). E-mail : sauchyn@itmo.by