

УДК 330.341.2

Сравнительный анализ систем государственных закупок в Российской Федерации и Китайской Народной Республике

Абрамова Диана Евгеньевна, студентка кафедры государственного и муниципального управления, РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва

Венеццева Полина Юрьевна, студентка кафедры государственного и муниципального управления, РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва

Горячева Дарья Андреевна, студентка кафедры государственного и муниципального управления, РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва

Научный руководитель: Чекмарев Эдуард Владимирович, д.п.н, профессор кафедры ГМУ, доцент, РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Москва

Аннотация

В данной статье рассматриваются особенности организации государственных закупок на примере Российской Федерации и Китайской Народной Республики. На основе законодательства двух государств проводится сравнительный анализ рынка государственных закупок. Более подробно исследуются такие аспекты, как понятие, цели, этапы, виды и принципы государственных закупок. Также затронут исторический аспект формирования системы госзакупок в РФ и КНР, активное развитие которой в обеих странах начинается в 2000-х. Выявлены основные преимущества и недостатки анализируемых систем. И сделан вывод о том, что обе страны обладают схожим механизмом проведения госзакупок, сохраняя при этом различие в степени контроля со стороны государства.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, поставщик, государственный заказ, заказчик, электронная торговая площадка, законодательство, централизованные закупки, торги.

Comparative analysis of public procurement systems in the Russian Federation and the people's Republic of China

Abramova Diana Evgenievna, student of the Department of State and Municipal Administration, Russian Economic University named after. G. V. Plekhanov, Moscow

Venevtseva Polina Yurievna, student of the Department of State and Municipal Administration, Russian Economic University named after. G. V. Plekhanov, Moscow

Goryacheva Daria Andreevna, student of the Department of State and Municipal Administration, Russian Economic University named after. G. V. Plekhanov, Moscow

Scientific supervisor: Eduard Vladimirovich Chekmarev, PhD, Professor of the Department of GMU, Associate Professor, Plekhanov REA, Moscow

Annotation

This article discusses the features of the organization of public procurement using the example of the Russian Federation and the People's Republic of China. A comparative analysis of the public procurement market is carried out based on the legislation of the two states. Aspects such as the concept of purpose, stages, types and principles of public procurement are examined in more detail. The historical aspect of the formation of the public procurement system in the Russian Federation and China, the active development of which in both countries began in the 2000s, is also touched upon. The main advantages and disadvantages of the analyzed systems are revealed. And it was concluded that both countries have similar mechanisms for conducting public procurement, while maintaining differences in the degree of control by the state.

Key words: public procurement, contract system, supplier, government order, customer, electronic trading platform, legislation, centralized procurement, tenders.

Согласно российскому законодательству, государственные закупки – это совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд [1]. Такие действия включают в себя размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг.

Можно выделить несколько основных этапов процесса государственных закупок в России. На первом этапе происходит разработка перечня из государственных заказов. На следующем, втором этапе, осуществляются госзакупки специально определёнными органами у субъектов различной формы собственности. Третий этап характеризуется заключением контракта с наиболее подходящим поставщиком, данный этап также называют государственные поставки. Как можно заметить, государственные закупки являются составной частью государственного заказа, выполняя функцию определения поставщика, удовлетворяющегося заказчика по установленным критериям.

Таким образом, государственный заказ является одним из способов удовлетворения государственных нужд с помощью государственных закупок.

Историческое развития государственного заказа в России можно разделить на три этапа.

о реформы системы государственных закупок в 2005 г. Закупка продукции для обеспечения государственных и муниципальных нужд носила непрозрачный характер, правовое регулирование было несистемно и складывалось из положения многочисленных законодательных и подзаконных правовых актов.

2005 г. до реформы института государственных закупок в 2013 г. Нормативно-правовые акты, регулировавшие институт государственных закупок, имели существенные проблемы, противоречия и двойственное толкование, что создавало благодатную почву для злоупотребления в указанной сфере. На уровне субъектов РФ и муниципальных образований действовали самостоятельные системы закупок.

2013 г. по настоящее время, так называемая контрактная система. Действие контрактной системы, которая утвердила правила действия системы государственных

и муниципальных нужд. Например, утвердила проведение закупок в электронном формате, что обеспечило реализацию принципа прозрачности и открытости, а также законодательно утвердила сферы применения контрактной системы в России [5].

В настоящий момент в России действует два основных нормативных документа, регулирующих государственные закупки: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ, Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 №223-ФЗ.

Целью государственных закупок является удовлетворение имеющихся государственных и муниципальных потребностей при учёте рационального использования финансовых ресурсов.

Осуществление государственных закупок происходит с соблюдением следующих принципов: открытость и прозрачность, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчика, стимулирование инноваций, единство контрактной системы, ответственность за результативность, эффективность осуществления закупок.

Благодаря закреплённым принципам использование бюджетных средств для осуществления государственных закупок является эффективным и прозрачным. В частности, это позволяет отслеживать всем, как заказчики и поставщики распоряжаются финансовыми инструментами.

В связи с этим, рассмотрим основных участников контрактной системы — это заказчик (государственный, муниципальный и иной) и поставщик (юридические и физические лица).

Осуществление взаимодействия между заказчиком и подрядчиком открыто и доступно реализуется благодаря созданной Единой информационной системе. Целью ЕИС является реализация принципов открытости и прозрачности, за счёт чего каждый может наблюдать за ходом реализации закупок. Однако существуют исключения, например, если информация относится к государственной тайне. Порядок размещения информации на ЕИС регламентируется двумя федеральными законами: № 44-ФЗ и №223-ФЗ.

Благодаря широкому применению государственных закупок в России реализуется порядка 11 видов закупок, классификация которых представлена на рисунке 1.

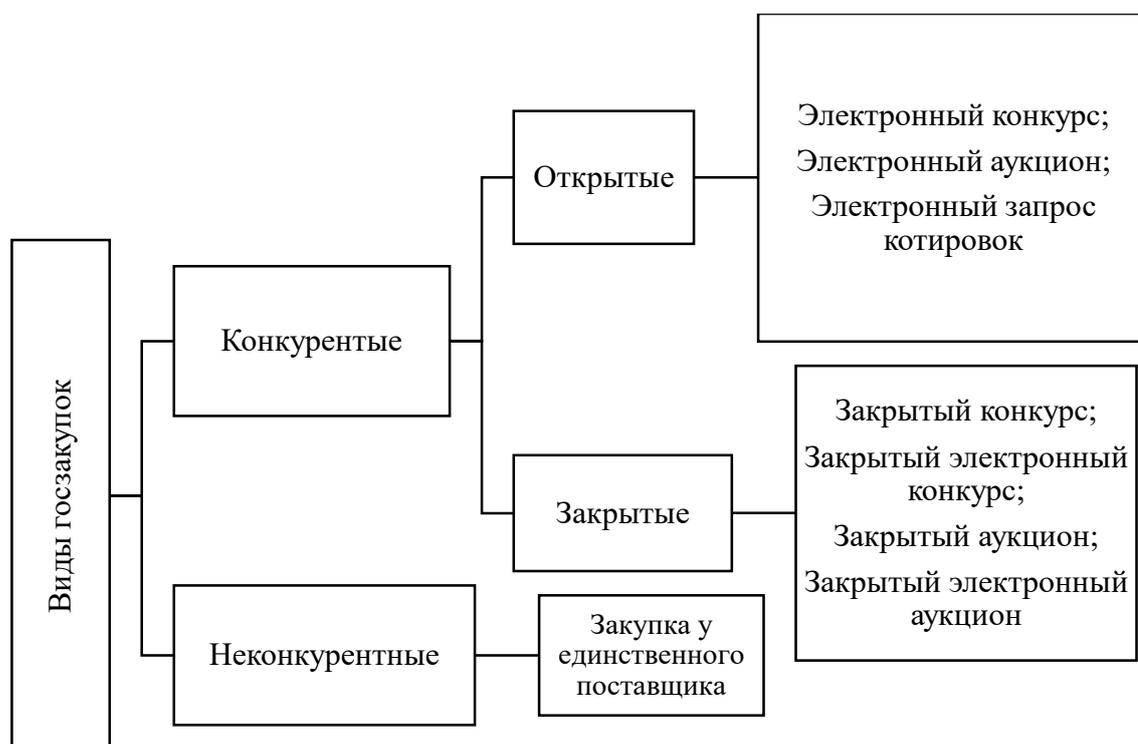


Рисунок 1 – Виды государственных закупок в Российской Федерации

Источник: составлено авторами работы на основе данных [1]

Российская система госзакупок обладает рядом существенных преимуществ. Во-первых, законодательство детально регулирует все этапы процедуры закупки. Надзор со стороны контролирующих органов значительно снижает любые потенциальные мошеннические действия [11]. Во-вторых, к поставщику предъявляются единые требования. Благодаря этому, поставщику с каждой новой закупкой проще готовиться к новой процедуре. В-третьих, существуют электронные торговые площадки, представляющие собой достаточно автоматизированную систему, минимизирующую человеческие ошибки.

Однако в системе государственных закупок в РФ существуют и некоторые проблемы. Первая и самая частая проблема системы госзакупок в России заключается в поставке некачественных товаров, работ и услуг. Исходя из массового опроса, проведенного исследователями-экономистами в 2020 году, данную проблему отметили более половины заказчиков и поставщиков [10].

Вторая проблема заключается в составлении ложных документов, в частности – неадекватного технического задания [9]. Поставщики могут разрабатывать его с целью собственного выигрыша в торгах и минимизации количества конкурентов. Это происходит следующим образом: поставщик скрывает технические показатели таким образом, что заказчик, сам того не подозревая, допускает ложную документацию к торгам. Может быть и обратная ситуация: намеренный сговор заказчика и поставщика, где первый идет на такую процедуру осознанно, надеясь на победу второго.

В качестве третьей проблемы можно выделить противоречивость и избыточность требований законодательства в системе закупок. В уже упомянутый Закон №44-ФЗ постоянно вносятся правки, из-за чего участники закупок должны быстро приспосабливаться к новым реалиям. Всё это приводит к тому, что

регулирующие и надзорные органы не могут отличить реальные злоупотребления от неформальных действий добросовестных заказчиков и поставщиков, которые желают обеспечить качественную поставку товаров.

Государственные закупки являются важным элементом государственной политики и Китая и рыночным инструментом достижения эффективного развития государства. Сектор госзакупок формирует значительную часть государственного бюджета.

История государственных закупок в Китайской Народной Республике берет свое начало с середины 90-х гг. XX века после перехода от плановой экономики к рыночной и разделяется на два этапа: этап первоначального становления (1995-2000 гг.) и этап полномасштабного развития (с 2000 г.) [8].

В качестве правовой базы сферы государственных закупок в Китае на сегодняшний день выступает Закон о государственных закупках Китайской Народной Республики («Закон о закупках»), обнародованный и вступивший в силу в 2003 году обеспечивающего регулирование деятельности участников государственных закупок и процедуру их осуществления. К тому же, действие закона нацелено не только на повышение эффективности использования средств госзакупок и защиту законных прав и интересов участников госзакупок, но и на содействие открытому государственному управлению.

К тому же, в КНР действует Закон КНР о проведении тендеров и торгов («Закон о торгах»), обнародованный и вступивший в силу в 2000 году [3]. Он преимущественно регулирует закупки в сфере строительства, сопутствующих товаров и услуг.

Если говорить о цифровом аспекте системы государственных закупок в Китае, то здесь хочется отметить, что с 2007 году в стране действует так называемый Каталог централизованных закупок (CP Catalogue), представляющий собой широкий спектр товаров и услуг, подлежащих государственной закупке. А с 2012 года заработала «Китайская сеть государственных закупок», управление которой осуществляет Китайская федерация логистики и закупок [6]. Наличие такой платформы призвано обеспечивать развитие прозрачности и открытости сферы государственных закупок в Китае.

Национальная политика Китая в сфере закупок нацелена на достижение различных национальных целей экономического и социального развития, таких как продвижение малых и средних предприятий или энергосберегающих продуктов. Однако и местными органами власти внедряется ряд мер для государственных закупок, которые применяются к их собственной закупочной деятельности. К ним относятся каталоги для централизованных закупок или пороговые значения стоимости для централизованных закупок.

Законодательство КНР предусмотрены несколько принципов осуществления государственных закупок. К ним можно отнести: принцип открытости и прозрачности, добросовестной конкуренции, беспристрастности, равенства и добровольности.

Участниками системы государственных закупок в КНР выступаюткупающие организации, поставщики и закупочные агентства. Хочется отметить, что

поставщиками госзакупок могут выступать также зарубежные компании. Однако законодательство устанавливает приоритетность отечественных поставщиков.

Статья 26 «Закона о закупках» раскрывает несколько способов осуществления госзакупок в Китае. К ним относятся: публичные торги, селективные торги (приглашение на торги), конкурентные переговоры, закупки у единственного поставщика, запрос котировок.

В общем и целом, система государственных закупок в Китае обладает рядом преимуществ, которые делают ее привлекательной для ее участников. Помимо того, что законодательство позволяет участникам следить за процессом закупочной деятельности и поощряет конкуренцию, которая приводит к более эффективному использованию бюджета и повышению качества закупаемых товаров и услуг. Оно также поддерживает малый и средний бизнес, предоставляя возможность для их развития, что в целом положительно сказывается на экономике страны, благодаря созданию новых рабочих мест.

Как и любая система, система государственных закупок в Китае сталкивается с рядом проблем. Чтобы определить их, обратимся к основным этапам процесса торгов в КНР, представленным на рисунке 2.



Рисунок 2 – Этапы проведения государственных закупок в Китайской Народной Республике

Источник: составлено авторами работы на основе данных [4]

На этапе определения потребностей конечного пользователя возникает проблема непрозрачности составления каталогов закупок. Каталоги во всем государстве обновляются Государственным советом, поэтому остается непонятным то, как составляются или проверяется данные каталоги, поскольку сторонние компании участия в этом не принимают. К тому же, в силу тенденции децентрализации процесса торгов возникает проблема того, что региональные и местные органы власти разрабатывают свои собственные процедурные и документальные правила проведения закупок, что, в свою очередь, осложняет

процесс их осуществления и приводит к трудностям к выходу на рынок новых компаний и росту затрат.

На практике публикуемые объявления о тендере часто являются расплывчатыми и неполными, что затрудняет потенциальным поставщикам определение того, актуален ли для них той или иной проект. Тендерная документация тоже вызывает ряд сложностей. Например, отсутствуют подробные критерии оценки технических требований для проектов, что осложняет процесс подготовки к закупкам.

Процесс оценки заявок может вызывать ряд коррупционных рисков и нарушений, поскольку оценщики заявок могут смещать требования в пользу конкретных потенциальных поставщиков, либо не доводят их до сведения потенциальных поставщиков должным образом.

Как только победитель тендера определен, тендерное агентство направляет ему уведомление о присуждении контракта и информирует об этом всех проигравших участников торгов, чего часто не происходит на практике, и проигравшие участники не получают полной информации об итогах тендера.

Таким образом, на основе проведенного сравнительного анализа российской и китайской систем государственных закупок, можно сказать, что в целом данные системы достаточно похожи. Обе системы направлены на обеспечение государственных нужд и эффективное развитие государства. В обеих странах существуют информационные системы государственных закупок, которые представляют различные данные о закупках (цена товаров, работ и услуг, детали сделок, информация о поставщиках и покупателях и т. д.), что позволяет обеспечивать прозрачность и открытость этих систем. Кроме того, схожи и принципы функционирования государственных закупок в России и Китае – в целом можно сказать, что они направлены на повышение эффективности закупок, а также проведение открытой, добросовестной и справедливой политики в данной сфере.

Что касается способов проведения закупок, в обеих странах применяются способы конкурентных торгов, закупки у единственного поставщика, а также открытый и закрытый способ, однако существуют некоторые различия в специфике каждого способа в каждой стране.

Схожи и проблемы в сфере государственных закупок в обеих странах. Прежде всего они связаны со сложностями в законодательстве и трудностями контроля процедур со стороны государства. Тендеры зачастую бывают расплывчатыми и неполными, что вызывает вопросы у поставщиков, а также создает большое пространство для злоупотреблений. Кроме того, и в России, и в Китае наблюдаются проблемы с техническим заданием – оно разрабатывается таким образом, что требования могут быть смещены в пользу определенных заранее поставщиков, из-за чего значительно возрастают коррупционные риски.

В обеих странах к торгам допускаются иностранные компании, однако упор делается на приоритетность отечественных поставщиков.

Если говорить о различиях данных систем, в КНР централизованная система закупок появилась раньше, чем в РФ. Об этом говорят даты принятия основных нормативно-правовых актов в сфере закупок, распространяющиеся на всю страну: в Китае «Закон о закупках» вступил в силу в 2003 году, а еще тремя годами ранее был опубликован «Закон о торгах», в то время как в России соответствующий закон был

принят только в 2013 году. Различаются и формы заключения контракта – в России данную процедуру можно осуществить 3 способами – письменно, устно, в электронном виде. В Китае контракты заключаются исключительно в письменной форме.

Литература

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция) // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения:

中华人民共和国政府采购法 (Закон Китайской Народной Республики «О государственных закупках»): 中国政府购买服务信息平台 (Информационная платформа Службы государственных закупок Китая) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ccg.gov.cn/zcfg/gjfg/201310/t20131029_3587339.htm (дата

о
бкон Китайской Народной Республики «О проведении тендеров и торгов»: Информационно-аналитический портал [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

а
hina: public procurement – opportunities and challenges / BEITEN BURKHARDT // The European public procurement portal - Legislation News. – 2018. [Электронный ресурс].
н–

Матвеева, Н. С., Государственные и муниципальные электронные закупки : учебник / Н. С. Матвеева, В. В. Попов, И. В. Рыбальченко ; под общ. ред. Н. С. Матвеевой. — Москва : КноРус, 2022. — 265 с. — ISBN 978-5-406-09644-4. [Электронный ресурс].
ж– Режим доступа: <https://book.ru/book/> (дата обращения: 23.11.23);

Борисова, В. В. Государственный прокьюремент в Китае и единство логистических потоков / В. В. Борисова, Цзя Сюедун // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). – 2020. – № 1 (69). – С. 24-30. [Электронный

р
Зыкин, Д. О. Законодательство Китая, регулирующее систему государственных закупок / Д.О. Зыкин, П.А. Паулов // International Journal of Humanities and Natural Sciences. – 2019. – Том 3-2. – С. 186-188. [Электронный ресурс]. — Режим доступа:
р(дата обращения: 21.11.2023);

Умнова, М.Г. Государственные закупки в Китае: роль цифровых инструментов и платформ в поддержке малого и среднего бизнеса / Умнова М.Г., Лю Ясинь // Вопросы и ответы по экономике (2023); – 2022. – Том 12. – № 4. – С. 2087-2102. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: 10.18334/vines.12.4.116845 (дата обращения: 21.11.2023);

Ахбанова, А. М. Контрактная система в России с ФЗ-№44: плюсы и минусы // Вопросы

с
Яковлев, А. А. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников / Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. // ЭКО. – 2020. – №11 (557).

ж
Официальный сайт Росэлторг [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

ш

щ

ф

х

ц

