

УДК 330.101.2

DOI 10.52928/2070-1632-2021-56-5-44-49

**ПОДХОДЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
К ОЦЕНКАМ СИСТЕМЫ ГОСЗАКАЗА****Ю.В. ИЛЬИНА***(Институт тепло- и массообмена им. А.В. Лыкова НАН Беларуси, Минск)*ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1664-0072>; Ilina@hmti.ac.by

В статье приведен анализ наиболее распространенных международных методик оценки систем госзаказов и госзакупок с целью выявления общих оценочных показателей и дополнительных параметров, различающих их. Результаты данного исследования могут быть положены в основу разработки стратегии государственных заказов в Республике Беларусь в контексте развития научно-технической сферы. Меры по наращиванию закупочного потенциала должны быть направлены на укрепление и оптимизацию приоритетных секторов научно-технического развития. Аналитический обзор представленных методик рассматривается как выбор наилучшего трамплина в развитии национальных оценочных методик системы госзаказов, основной целью которых является определение экономических выгод и планирование результативности от реализации госзаказов, как на уровне всей страны, так и отдельного региона или конкретного заказа, что не исключает обеспечение рационального использования бюджетных средств и наращивание инновационного потенциала государства.

Ключевые слова: методика оценки систем государственных заказов, оценка закупочного потенциала, государственные закупки, конкурентная среда, преференции.

Введение. Эффективность регулирования системы государственного заказа в значительной мере зависит от предшествующего анализа ее функционирования и качественной оценки отдельных ее элементов в контексте их соответствия заявленным целям и ожидаемым результатам закупки для государственных нужд.

Система регулирования заказа едина для большинства сфер экономики страны. Поддержка развития государственной закупочной системы при формировании проектов начинается с ее оценки и определения дополнительных возможностей достижения целей. Оценка системы представляет собой анализ желаемой мощности в сопоставлении с имеющейся, что позволяет установить пробелы и потребности, способные внести вклад в разработку мер по развитию стратегии госзаказов. Меры по наращиванию потенциала должны быть направлены на укрепление и оптимизацию секторов, являющихся приоритетными при существующих возможностях. Использование международных методик оценки систем госзаказов и госзакупок позволяет осуществлять непрерывный мониторинг и оценку прогресса по соответствующим показателям и созданию основы для долгосрочного планирования, внедрения и достижения устойчивых результатов в сфере госзаказа [1].

Академические исследования данных вопросов в Республике Беларусь практически отсутствуют, и тем не менее их немногочисленность, но высокая степень научности имеют большое значение для стимулирования и руководства инициативами совершенствования системы госзаказов. Наибольшую известность получили работы В.Н. Годунова, Т.С. Матейчук, Б.Н. Паньшина, М.В. Сакович¹ [2; 3].

Оценка закупочного потенциала может проводиться в ответ на различные факторы, чаще всего – на ощущаемую и выраженную потребность в развитии закупочного потенциала государства или его отдельного учреждения (министерства, области или организации). Закупочный потенциал можно рассматривать как совокупность ежедневных операций, традиционно связанных с приобретением товаров, работ и услуг, направленных на исключение дефицита, повышения качества приобретаемых товаров с целью повышения экономичности и эффективности закупаемых товаров, работ и услуг. Если оценка не проводилась на этапе формирования, стратегии развития или программа реформ могут быть инициированы в ходе осуществления и/или в рамках процесса оценки. В контексте любой из этих ситуаций оценка закупочного потенциала (эффективности системы государственного заказа) может служить различным целям. Например, обеспечивать отправную точку для разработки ответных мер в области развития потенциала; измерять прогресс, достигнутый в ходе предыдущей диагностики; корректировать направления государственной политики; выступать в качестве катализатора действий, подтверждать их приоритеты; выстроить платформу для диалога между заинтересованными сторонами и устранить оперативные препятствия для реализации.

¹ См. также: Годунов, В.Н. Правовое регулирование поставок товаров для государственных нужд и государственных закупок товаров (работ, услуг) / В.Н. Годунов // Гражданско-правовое регулирование инновационного развития национальной экономики и повышение эффективности защиты субъектов гражданского права : сб. науч. ст. – Гродно : ГрГУ им. Я. Купалы, 2014. – С. 129–142. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/106849>;

Сакович, А.И. Некоторые аспекты инновационного развития экономики Беларуси / А.И. Сакович // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость : материалы X Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 18–19 мая 2017 г. : в 2 т. – Т.2. – С. 52–53. URL: <http://edoc.bseu.by:8080/handle/edoc/65113>.

Государства на национальном уровне разрабатывают и применяют собственные оценочные методологии. На международном уровне с целью ускорения процессов интеграции правового и организационного полей применяются мировые. На их основе делается общий вывод о степени эффективности работы системы госзаказов, скорости проведения административных процедур. Такие оценки принято называть экспертными, поскольку они позволяют сравнивать показатели эффективности функционирования разных систем.

В рамках проводимой оценки будут рассмотрены методики MAPS ОЭСР (ОЭСР – организация экономического сотрудничества и развития), АРА Assessment (Всемирный банк) и система оценка государственных закупок ЕБРР (Европейский банк реконструкции и развития).

Основная часть. *Анализ методики оценки системы государственных закупок ОЭСР.*

Первоначально она включала два набора показателей: часть I – базовые качественные показатели и часть II – показатели соблюдения стандартов и эффективности. В то время как базовые данные MAPS широко использовались странами-партнерами для оценки сильных и слабых сторон системы закупок, количественные и показатели эффективности применялись недостаточно. Базовые данные, служащие инструментом сравнительного анализа, позднее были выделены в качестве отдельного документа.

Первоначально часть II состояла из перечня факультативных показателей эффективности, связанных с базовыми показателями I-й части. Они предназначены для представления информации на основе обзора репрезентативных данных. Использование параметров эффективности определялось по стране с учетом конкретных возможностей и наличия существующих проблем, а также с согласия субъектов, участвующих в оценке. Поскольку согласованных стандартов для каждой страны не существовало, в апреле 2015 г. было предложено ускорить развитие современных и более эффективных систем закупок в развивающихся странах. Определили стратегические цели, а также сформировали рабочую группу и ограниченный по срокам секретариат, управляемый ОЭСР [4]. Впоследствии директорат территориального развития ОЭСР представил первый набор показателей эффективности государственных закупок для обсуждения, которые охватывают следующие области: эффективность цикла госзакупок; открытость и прозрачность процедур; профессионализм сотрудников, занимающихся данным вопросом; управление контрактом.

Во многих странах отсутствует единое хранилище данных, что создает проблему практического исследования [4]. В методике MAPS 12 индикаторов разделяются в 4 группы [5]:

I. Законодательная и нормативная база:

1. Сфера применения закупок (методы и процедуры).
2. Имплементационные правила и поддержка документооборота.

II. Закупочные операции:

1. Эффективность закупочных операций.
2. Функциональность государственных закупок.
3. Управление контрактами и разрешение споров.

III. Институциональные рамки и управление вместимостью:

1. Интеграция закупок в государственный сектор.
2. Нормативный и регулирующий орган.
3. Потенциал институционального развития.

IV. Честность и прозрачность системы государственных закупок:

1. Система контроля и аудита.
2. Эффективность механизмов обжалования.
3. Степень доступа к информации.
4. Этика и антикоррупционные меры.

Инструментами для облегчения оценки системы государственного заказа и общения с заинтересованными сторонами являются матрица оценки, вопросники, информационные материалы для исследования. Для обеспечения согласованности системы – открытые контракты с международными стандартами и принципами реализации государственных заказов; использование показателей MAPS, нацеленных на прозрачность, целостность и участие, а также ее методы были включены в подробную систему оценки и изучения принципов открытых контрактов и открытого стандарта данных о них. Данная методика основана на практическом опыте, обзоре существующих систем и данных, целевых интервью и изучении выборочных дел о закупках для сбора информации о действующих нормативных правовых актах, а также текущей практике закупок в различных сферах государственного управления национального и местного уровней. На основе полученных данных проводится тщательный анализ и интерпретация сильных и слабых сторон существующей системы по отношению к международным стандартам прозрачности, подотчетности и участия. Это приводит к определению точек входа в систему госзаказа для более активного участия бизнеса и гражданского общества.

ОЭСР также координирует деятельность группы заинтересованных сторон, в состав которой входят все банки развития, а также другие учреждения и страны, применяющие MAPS, или которые будут использовать этот инструмент для оценки в будущем.

Анализ методики оценки АРА Assessment позволяет оценить потенциал закупок и уровень эффективности, а также сам механизм на уровне учреждений-исполнителей. Она учитывает систему госзакупок

на национальном уровне. В рамках оценки оказывается помощь сотрудникам Всемирного банка в определении того, отвечает ли агентство их минимальным приемлемым критериям. Кроме того, эти рамки помогают оценить, достаточно ли надежны закупки для использования в проектах. Выводы специалистов Всемирного банка также могут быть использованы для информирования о программах наращивания потенциала и институционального развития системы государственных закупок в данной области.

Методика APA Assessment направлена на осуществление заказов в соответствии с принципами экономичности, эффективности, целенаправленности, целостности, прозрачности и справедливости.

В качестве основы используются карты, схожие по структуре с картами MAPS: карты методики APA Assessment, включают 3 набора показателей: качественные; параметры соблюдения стандартов и эффективности, и параметры качества отчетности и механизма управления рисками. В методику включены также дополнительные компоненты и показатели, позволяющие Всемирному банку получать надлежащие гарантии при принятии решений об использовании APA Assessment. В целом инструмент оценки карт был трансформирован с целью включения 5 столбцов вместо традиционных 4 (как у системы MAPS), отражающих фокусирование интересов банка на эффективности при организации закупок для инвестиционных проектов. Методика APA Assessment была обновлена для получения более подробной оценки на уровне учреждений для измерения эффективности их закупочного потенциала. Она имеет два уровня: (I) методика оценки APA Assessment и (II) факультативный потенциал (оценка закупочного потенциала на национальном уровне и на уровне отдельного государственного учреждения).

Оценки выполняются в 3 этапа:

1. Национальная и агентская оценка законодательной базы и оперативной среды, как на национальном, так и на уровне учреждений. Фокусируется на определении законодательства, регулирования, политики, процедур и стандартных закупочных документов. Оценка на уровне отдельного госучреждения (в практике западных стран – агентства) является дополнением к оценке – на национальном уровне и фокусируется на том, как агентство интерпретирует и внедряет нормативную базу и методы осуществления закупок на практике, используя собственную политику и инструменты. Информация по каждому показателю оценивается по минимальным критериям.

2. Оценка на основе фактических данных. Производится на основе анализа количественной информации для изучения эффективности закупочной деятельности государства в рамках нормативной правовой базы. Количественные данные включают конкретные, измеримые числовые или статистические данные, такие как частота осуществления закупок, данные о выборе поставщика, исполнителя, обоснование выбора заказчиком процедуры закупки, процессов и по управлению контрактами, контроль закупок.

3. Оценка восприятия. Позволяет на основе анализа качественных показателей определить эффективность закупочной деятельности госучреждения (агентства) в рамках нормативной правовой базы. Качественные данные описательны и обеспечивают широту и глубину исследования, а также позволяют установить причины дефицита или ограничений закупочного потенциала и возможностей при осуществлении госзакупок².

Информация собирается путем рассмотрения жалоб и проведения опросов и собеседований с различными заинтересованными сторонами. В таблице 1³ представлена сравнительная характеристика методик MAPS (ОЭСР) и APA Assessment (Всемирный банк).

Таблица 1. – Сравнительная характеристика методик MAPS (ОЭСР) и APA Assessment (Всемирный банк)

MAPS	APA Assessment
Нормативно-правовая база	
1	2
Нормативно-правовая база согласована и соответствует обязательствам. Наличие реализации регламента и документация.	<ul style="list-style-type: none"> • Нормативные рамки осуществления государственных закупок в контексте согласованных стандартов и применимых обязательств. • Наличие подзаконных актов и соответствующей документации • Устойчивые закупки.
Институциональные рамки и управленческий потенциал	
<ul style="list-style-type: none"> • Система государственных закупок внедрена и интегрирована в систему управления государственным сектором. • В стране действует регулирующий орган. • Существование потенциала институционального развития. 	<ul style="list-style-type: none"> • Система госзакупок внедрена и интегрирована в систему управления государственным сектором. • В стране действует регулирующий орган. • Существование потенциала институционального развития.

² MAPS Working Group. Mapping of Current Initiatives on Public Procurement Assessments. Public governance – OECD, 2015. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/mapping-assessments-methods-formatted.pdf>.

³ Составлена на основе MAPS Working Group. Mapping of Current Initiatives on Public Procurement Assessments. Public governance – OECD, 2015. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/mapping-assessments-methods-formatted.pdf>.

Окончание таблицы 1

1	2
Управление закупочной деятельностью и рыночная практика	
<ul style="list-style-type: none"> • Эффективные закупочные операции. • Функциональность рынка закупок. • Наличие управления контрактами и положения об урегулировании споров 	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективные закупочные операции. • Функциональность рынка закупок.
Честность и прозрачность механизма закупок	
<ul style="list-style-type: none"> • Страна имеет эффективный контроль и систему аудита. • Эффективность механизмов обжалования. • Степень доступа к информации. • Антикоррупционные меры 	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективность системы контроля и аудита. • Эффективность механизмов обжалования • Степень доступа к информации. • Антикоррупционные меры
Оперативность закупок	
	<ul style="list-style-type: none"> • Эффективный цикл закупок • Наличие действенного механизма разрешения споров. • Данные, метрики и отчетность • Управление рисками

Таким образом, обе системы имеют сходную структуру, однако Всемирный банк позволяет оценивать большее число критериальных показателей по сравнению с ОЭСР. Независимо от этого, они активно используются специалистами для повышения эффективности работы системы госзакупок, как на национальном, так и глобальном уровнях. Стоит отметить, что АРА Assessment использует свою методiku в странах, где реализует свои проекты с целью оптимизации выбора поставщиков и снижения рисков.

Анализ методики оценки госзакупок ЕБРР основан на комплексных и инновационных элементах международной передовой практики. Она ориентирована на реализацию основных принципов банка, в частности ответственности, целостности, прозрачности, экономии времени, эффективности госконтракта, пропорциональности, однородности, стабильности, гибкости, возможности применения. Основные принципы ЕБРР применяются к процессу государственных закупок в целом (предварительные торги, тендер и последующие этапы). Показатели правовой эффективности были разработаны для оценки судебного процесса, в том числе средств правовой защиты. Принципы представляют правила и процедуры Банка, регулирующие закупку товаров, работ, услуг и консультационных услуг по контрактам, заключаемым клиентами Банка на проектах, финансируемых Банком.

Инструмент оценки представляет собой вопросник, содержащий 317 вопросов. В данной статье они сгруппированы в 3 части, 15 индикаторов (таблица 2). Основные принципы закупок имеют внутренние перекрестные ссылки для контроля непротиворечивости оценок.

Таблица 2. – Вопросы, включенные в анкету «Система оценки государственных закупок ЕБРР»⁴

Элементы	Индикаторы	Количество вопросов
Юридические и институциональные	1. Правовая и институциональная база	15
	2. Предварительное определение объема и условий закупки	18
	3. Предварительное раскрытие объема и условий закупки	12
	4. Выбор метода закупок	11
	5. Предписанные процедуры для каждого метода закупок	23
	6. Уведомление о закупках и материалы	16
	7. Процедуры пересмотра	19
	8. Записи о закупках	3
	Итого вопросов	117
Процесс закупок на подрядное агентство	9. Жизненный цикл государственных закупок	25
	10. Предтендерный этап	45
	11. Тендер	68
	12. Этап после тендера	12
	Итого вопросов	150
Подотчетность, честность, прозрачность	13. Подотчетность	10
	14. Честность	10
	15. Прозрачность	30
	Итого вопросов	50
Количество вопросов		317

⁴ Составлена на основе MAPS Working Group. Mapping of Current Initiatives on Public Procurement Assessments. Public governance – OECD, 2015. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/mapping-assessments-methods-formatted.pdf>.

Данный процесс включает в себя следующие ключевые этапы:

– соответствующие части вопросника распространяются среди национальных регулирующих и контролирующих органов, подрядных организаций и специалистов-практиков (например, местными юридическими организациями);

– после получения их ответов ЕБРР рассматривает, уточняет несоответствия и обобщает выводы, затем следует совместный обзор результатов оценки вместе с государственными представителями и местными институтами, работающими по делам борьбы с коррупцией.

Ответы оцениваются по четырехбалльной шкале. Общее количество баллов рассчитывается путем умножения баллов на критериальные показатели и сумму результатов. В последующем оценки варьируются от «очень высоких» (выше 90% от контрольного показателя), «высокий» (76–90%), «удовлетворительный» (60–75%), «низкий» (50–59%), до «очень низкого уровня» (ниже 50%). Для каждой страны выстраивается паутинная диаграмма оцениваемой системы госзакупок⁵.

Цель приведенных методик – в определении критериев оптимальности процессов осуществления госзаказов, а также в установлении прозрачности сделок, что позволяет разрабатывать антикоррупционные меры воздействия на всю систему госзакупок. Расширенные или специализированные методики включают и оценку рисков.

В отличие от международных оценочных методик, национальные имеют существенные отличия. Как правило, они обусловлены различием государств по целому ряду критериев: типу государственного управления, инструментарию осуществления госзаказа, нормативному правовому регулированию, целям и национальным идеям государственной политики⁶.

Заключение. Таким образом, проведенное исследование позволяет систематизировать перечень существующих методик оценки госзаказа и определить функции международных и национальных оценочных методик. При этом задача первых – это определение уровня эффективности работы всей системы госзаказов. Исследование базируется на комплексной оценке организационных, правовых, социальных, экономических и политических критериев выполнения контрактов. Цель такой оценки – избежание нарушений в данной области и повышение конкурентоспособности страны на мировой арене.

Национальные оценочные методики системы госзаказов своей целью ставят определение экономических выгод и планирование результативности от реализации госзаказов, как на уровне всей страны, так и отдельного региона или конкретного заказа. Задача данных методик заключается в обеспечении рационального использования бюджетных средств и наращивании инновационного потенциала страны.

Разница в целях и задачах оценочных методик определяет их содержательное отличие и этапы реализации. Выбор применения тех или иных способов полностью зависит от цели их проведения.

В Республике Беларусь предприятия могут руководствоваться «Методическими рекомендациями по оценке конкурсных предложений и выбору наилучшего предложения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении государственных закупок на территории Республики Беларусь», утвержденными в 2007 году Министерством экономики. Данными рекомендациями предусмотрено два метода оценки государственных закупок: балльный или ценовой. Балльный метод более результативен при широком круге поставщиком, ценовой применяется только при возможности использования их ценовой оценки для всех без исключения критериев.

В данном контексте для Республики Беларусь, которая не меняла национальных рекомендаций по оценке госзаказов, методика MAPS видится более приемлемой, она более проста в применении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Каранатова, Л.Г. Функции и особенности государственного заказа как экономической категории / Л.Г. Каранатова // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. – 2011. – Т. 2. – № 1(2). – С. 68–81.
2. Паньшин, Б.Н. Государственные закупки: национальная значимость и оценка направлений межгосударственного сотрудничества / Б.Н. Паньшин // Государственные закупки: опыт организации проведения и перспективы межгосударственного сотрудничества : материалы IV междунар. форума, Минск, 23–25 июня 2010 г. – Минск, 2011. – С. 17–23.
3. Сакович В.А. Инновационная безопасность: отдельные аспекты методологии, теории, практики / В.А. Сакович, Г.М. Бровка. – Минск : Респ. ин-т высш. шк., 2016. – 317 с.
4. Raymond, J. Bench marking in public procurement / J. Raymond // Benchmarking An International Journal. – 2008. – N 15(6). – P. 782–793.
5. Matthews, D. Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy / D. Matthews // Journal of public procurement. – 2005. – № 5(3). – P. 388–399.

⁵ MAPS Working Group. Mapping of Current Initiatives on Public Procurement Assessments. Public governance – OECD, 2015. URL: <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/mapping-assessments-methods-formatted.pdf>.

⁶ О государственных закупках товаров (работ, услуг) [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 № 419-З (в ред. от 17 июля 2018 г. № 136-З). URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11200419>.

REFERENCES

1. Karanatova, L.G. (2011) Funkcii i osobennosti gosudarstvennogo zakaza kak ekonomiceskoy kategorii [The State order as economical category: functions, features, mechanism and effectiveness]. *Nauchni trudi Severo-Zapadnoi akademii gosudarstvennoy sluzhbi [North-West Academy of Public Administration]*. (2), 68-81. (In Russ., abstr. in Engl.)
2. Panhin, V.N. (2011) Gosudarstvennye zakupki: nacionalnaya znachimost i ocenka napravlenii meggosudarstvennogo sotrudnichestva. In *Gosudarstvennye zakupki: opyt organizatsii provedeniya i perspektivy mezhgosudarstvennogo sotrudnichestva*, 17–23. (In Russ.)
3. Sakovic, A.I., Brovka, G.M. (2016) *Innovacionnaya bezopasnost: otdelnie aspekty metodologii, teorii, praktiki*. Minsk: Republican Institute of Higher Education (In Russ.)
4. Raymond, J. (2008) Bench marking in public procurement. *Benchmarking An International Journal*. (6), 782–793.
5. Matthews, D. (2005) Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy. *Journal of public procurement*. (3), 388–399.

Поступила 16.01.2021

**APPROACHES OF INTERNATIONAL ECONOMIC AND FINANCIAL ORGANIZATIONS
TO STATE ORDERS ANALYSIS**

Yu. ILYINA

Analysis of the most common international methods for assessing public procurement and public procurement systems was done in the paper in order to identify common estimated indicators and additional parameters that distinguish them. The results of study can be used as a basis for a strategy for state orders in the Republic of Belarus development, as an example in the scientific and technical sphere development. Procurement potential increasing arrangements should intensify and optimize priority S&T development sectors. The analytical review of the methods is considered as a choice of the best launchpad in the development of national assessment methods of the system of state orders, with the main purpose to determine the economic benefits and planning the effectiveness of the implementation of state orders both at the level of the entire country and at a separate region or a specific order, that does not exclude the provision of rational use of budgetary funds and building up the country's innovative potential.

Keywords: methodology of public procurement systems assessment, procurement potential assessment, public procurement, competitive environment, preferences.