

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАКУПКА УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ И ПУТИ РАЗВИТИЯ

А.С.Уметалиев, канд. экономич. наук, доцент Кыргызско-Российского Славянского университета

В индустриально развитых странах общая закономерность отраслевых сдвигов заключается в заметном снижении удельного веса сырьевых отраслей и сельского хозяйства при **опережающем росте объема сферы услуг**. К сфере услуг относятся такие ключевые секторы современной экономики, как телекоммуникации, транспорт, образование, туризм, банковское дело, торговля, страхование, финансы и ряд других, совокупная доля которых в индустриально развитых странах **превышает 60% объема ВВП**. Становится очевидным, что без современных систем телекоммуникаций, транспортной инфраструктуры, без соответствующих систем образования, финансов, без возможности получения высококачественных деловых услуг для любой страны затруднительно обеспечить **широкое привлечение инвестиций и стабильный экономический рост**.

Научно-технический прогресс, глобализация мировой экономики, рост доходов населения коренным образом изменили и сектор услуг. Многие виды услуг, которые традиционно считались в основном «внутренними» (медицинские, образовательные), в результате процессов глобализации «вышли» за национальные границы и стали субъектом международной

торговли. Современные средства связи позволили преодолеть основное препятствие в торговле многими видами услуг - необходимость одновременного присутствия поставщика и потребителя услуг в одном и том же месте.

К 2000 г. мировой экспорт коммерческих услуг превысил 1,4 трлн. долл. Крупнейшим экспортером коммерческих услуг являются США (19,1%). Следом за ними в первую пятерку стран входят Великобритания (7,0%), Франция (5,7%), Германия (5,6%) и Япония (4,8%). США являются также и крупнейшим в мире импортёром услуг (13,8%); далее следуют Германия (9,2%), Япония (8,1%), Великобритания (5,7%) и Франция (4,3%). В разрезе географических регионов в мировой торговле услугами с большим отрывом лидирует Западная Европа (45,0% мирового экспорта услуг).

В условиях динамичного роста международной торговли услугами уже к середине 1980-х гг. стала очевидной необходимость как выработки многостороннего механизма ее регулирования, аналогичного Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ), так и разработка национального законодательства по закупке услуг для государственных нужд.

Одна из основных особенностей услуг состоит в том, что в отличие от товаров, они неосязаемы. Как образно дали определение понятию «услуга» эксперты: **«услуга - это благо, которое можно продать или купить, но нельзя уронить вам на ноги»**. Услуги могут воплощаться в материальные предметы, но сами по себе не являются таковыми. Юридическая консультация, образование, страхование не имеют осязаемого выходного продукта. Следует отметить, что неосязаемый характер услуг, а также специфические способы их экспорта делают невозможной защиту национальных рынков услуг через традиционные пограничные и таможенные барьеры. По этой причине национальные отрасли, производящие услуги, «защищаются» в основном посредством нормативных актов, регулирующих, например, прямые иностранные инвестиции или участие иностранных производителей услуг в соответствующих национальных отраслях экономики. Подобные нормативные документы могут, в частности, устанавливать запреты на иностранные инвестиции в отдельные секторы услуг (например, банковские) или ограничивать права иностранных поставщиков услуг на учреждение филиалов, необходимых для оперативной деятельности в стране импортера (например, страховые компании).

Другой особенностью услуг является их неотделимость от источника. Другими словами, большая часть услуг не может храниться для будущего использования. Транспортные услуги или услуги питания, например, не могут осуществляться без присутствия заказчика. «Несохраняемость» услуг требует особого отношения к вопросам качества, определения объемов услуг и управления исполнением контрактов при их закупке.

Эксперты ЮНКТАД (Комиссия ООН по Торговле и Развитию) выделяют шесть основных направлений национального регулирования сферы услуг:

- меры по ограничению операций с иностранной валютой в целях улучшения состояния платежного баланса страны: определенные правила обмена валюты, ограничение сумм, вывозимых за границу, отсрочка платежей в иностранной валюте;

- система государственных закупок, направленная на расширение потребления услуг национальных поставщиков, - транспорт, связь, туризм, страхование и другие сферы;

- государственное стимулирование развития национальных отраслей услуг путем предоставления льгот в целях повышения их конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынке - субсидии, льготные кредиты, льготное налогообложение и другие меры протекционизма. Например, в договорах, заключаемых на государственном уровне, может содержаться требование обязательной доставки и страхования грузов национальными транспортными компаниями;

- меры, ограничивающие прямые иностранные капиталовложения в интересах укрепления национальных отраслей экономики, в том числе определенных отраслей услуг - страхование, банковское дело, реклама, бухгалтерский учёт, кинопрокат и т.д.;

- ограничения по найму иностранных граждан иностранными фирмами. Законодательства ряда стран, регулирующие деятельность банков и страховых фирм, часто содержат оговорку о том, что руководящие посты в иностранных фирмах должны занимать граждане принимающей страны;

- **дифференцированное** налогообложение иностранных предприятий. Филиалы иностранных фирм могут облагаться более высокими налогами, чем местные предприятия.

Кроме перечисленных мер, которые применяются как для материального производства, так и для сферы услуг, государство может разрабатывать специальные меры регулирования отдельных отраслей услуг. Типичными примерами являются Законы «О банках и банковской деятельности» и «Об образовании». Некоторые страны вводят ограничения или запреты на импорт определенных услуг, например, предоставляя своим национальным авиакомпаниям монопольное право на внутренние маршруты. В области информационных услуг существуют ограничения на доступ иностранных пользователей к национальным базам данных. Во многих государствах запрещен импорт рекламных фильмов, радио- и телевизионных передач. Государство может установить

определенные рамки для деятельности иностранных компаний на внутреннем рынке услуг. Например, разрешение иностранным юридическим фирмам давать консультации только по международному праву, запрет на участие в судебных разбирательствах и т.д. Наиболее часто для ограничения импорта определённых видов услуг используется лицензирование, запрет на создание иностранных фирм, запрет на перевод доходов от иностранных инвестиций, а также технические стандарты, квоты, налоги и т.д.

Подобно тому, как основанная на товарном производстве экономика США переориентируется на производство услуг, такая же тенденция наметилась и в сфере закупок для удовлетворения федеральных нужд, где федеральное правительство все чаще прибегает к заключению контрактов на поставку различных услуг. В период с 1990 по 2000 г. объём закупок оборудования и товаров для федеральных нужд сократился на 25 млрд. долл. США, в то же время объём закупок услуг повысился на 17 млрд. долл. США. В настоящее время контракты на поставку услуг представляют собой самую крупную категорию федеральных закупок в размере около 88 млрд. долл. США, что составляет 43% стоимости всех заключенных контрактов (General Accounting Office, GAO, 2001a: 4; 2001b: 203). Такое увеличение числа контрактов на поставку услуг произошло за счет роста объема услуг по информационным технологиям и профессиональным, административным и управленческим услугам (GAO, 2001a, 2001b). Контракты на поставку услуг создают различные проблемы в сфере закупок для государственных нужд. Порядок и методы закупки услуг отличаются от порядка и методов закупки оборудования, товаров и материалов.

**Значительный рост контрактов на поставку услуг для государственных нужд знаменует начало изменения всей философии государственных закупок.** Требуются новые подходы, включая разработку инновационных стратегий, процедур, понятий и инструментария для работы в новых условиях. Структурные сдвиги в экономике, выразившиеся в росте объема сферы услуг в общем объеме ВВП, наблюдаются и в Кыргызской Республике. Однако, несмотря на такие благоприятные

условия или на возможности для выбора требуемых видов услуг, **объем услуг, закупаемых для государственных нужд, несоизмеримо низок.**

Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках» от 24 мая 2004 г. определяет услуги как «любые закупки, за исключением товаров, работ и консультационных услуг, или любые закупки по тендеру в целях заключения договора, на основе степени эффективности измеримого физического результата, включая, но не ограничиваясь бурением, топографической съемкой, содержанием и уборкой зданий, станков и оборудования; транспортировкой по суше, воздуху, морю или по реке; телекоммуникационными услугами; страховыми услугами; проектированием, установкой и текущей технической поддержкой компьютеров и программного обеспечения; публикацией, распределением и топографическими услугами; очисткой сточных вод; услугами службы безопасности и финансовыми услугами».

Типичный процесс закупки услуг можно условно разбить на несколько этапов (рис. 1).

В Кыргызской Республике созданы все условия для проведения государственных закупок услуг: существует законодательно-нормативная база, разработаны стандартные тендерные документы и развита институциональная основа. Однако объем государственных закупок услуг, как было отмечено ранее, составляет очень маленькую сумму и не включается в статистические данные, хотя общая динамика объема государственных закупок товаров и работ имеет тенденцию постепенного и постоянного значительного роста: от 0,3 млрд. сом. в 1997 г. до 12,0 млрд. сом. в 2008 г. (рис. 2). **Низкий охват сферы услуг процедурами государственных закупок не соответствует требованию фискальной политики государства для регулирования государственных закупок, и отставание от общепризнанных положительных тенденций увеличения объема услуг, закупаемых для государственных нужд, можно оценивать как препятствие увеличению объема ВВП и содействию экономическому росту.**

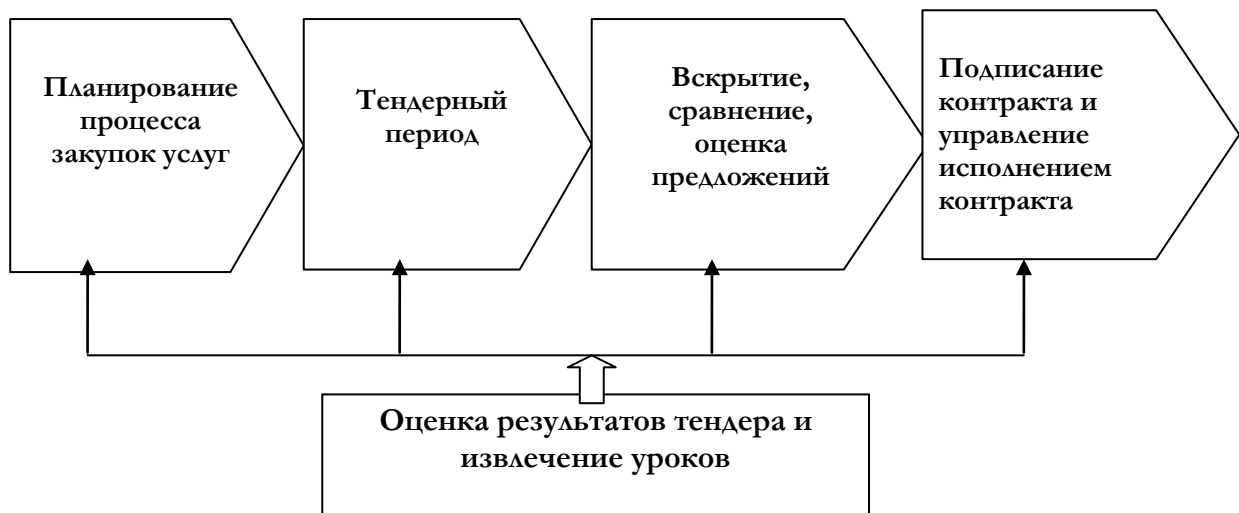


Рис. 1. Схема организации процесса закупки услуг

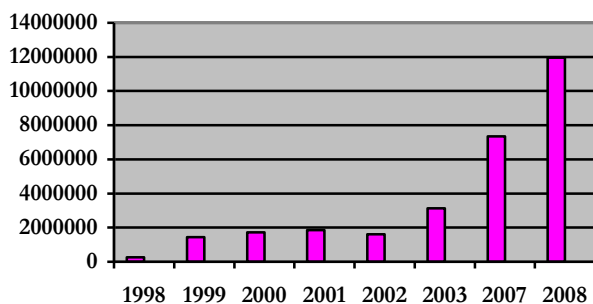


Рис. 2. Динамика конкурсных торгов, проведенных в КР за 1998-2008 гг., сом.

Такое положение в системе государственных закупок объясняется отсутствием правовой базы для финансирования государственных закупок услуг. В Законах Кыргызской Республики «О бюджете», «О Правительстве» и в других нормативных документах отсутствуют порядок и механизмы выделения государственных средств закупающим организациям (министерствам, ведомствам) для закупки услуг, виды услуг не включены в статьи расходов и в план государственных закупок. Поэтому Правительству Кыргызской Республики необходимо внести соответствующие изменения в законодательные акты для осуществления государственных закупок услуг в соответствии с Законом «О государственных закупках». Для повышения эффективности государственных закупок и искоренения коррупции необходимо применить системные структурные подходы. Например, в Министерстве обороны, Пограничной службе,

Министерстве здравоохранения, Главном управлении исполнения наказаний и в других бюджетных организациях закупается большой объем различных видов продуктов питания как товаров с применением процедуры Закона «О государственных закупках». Анализ проведенных государственных закупок в указанных ведомствах показывает очень низкую эффективность закупок и критические масштабы коррупции. Следовательно, имеется только один способ борьбы одновременно с двумя негативами – это закупка готовых блюд или питания как услуга с применением тендеров вместо закупок продуктов питания как товаров. Такой опыт успешно используется в странах ЕС, США и др.

Источники:

1. [www.itcilo.it](http://www.itcilo.it)
2. Малочко В., Береснева Е. Государственные закупки: принципы, законодательные нормы и институциональные схемы. - Турин (Италия): МУЦ МОТ, 2005.
3. Институциональное усиление системы государственных закупок в Кыргызской Республике через поддержку Регионального Учебного центра в Бишкеке // Материалы отчета по реализации проекта Всемирного банка, 2006.

Март 2010 г.

