

УДК 351.712

DOI: 10.14451/2.145.31

ИСТОРИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ И КАНАДЕ

© 2020 Сальникова Анастасия Игоревна

аспирант кафедры финансового права

Российский государственный университет правосудия, Россия, Москва

E-mail: Anastasiya-2105@yandex.ru

В статье, на основе сравнительного метода, произведен анализ формирования и развития финансового обеспечения государственных закупок в России и Канаде в период с 1860 года по настоящее время. Сделан вывод о необходимости учета обнаруженных особенностей в процессе реформирования правового регулирования государственных закупок в России.

Ключевые слова: Канада, публичные закупки, финансовое обеспечение

Соотнесение сходств и различий процесса становления и развития публичных закупок, протекающего одновременно, при этом, на разных территориях, формируют представление о возможных или невозможных сценариях развития закупочной деятельности государств в настоящем, дает возможность расширения сферы исследования финансовых явлений в пространстве.

Развитие любой сферы, всецело зависит от того, как происходило ее формирование и становление на начальном этапе. Были ли допущены ошибки или совершены действия, которые впоследствии не позволили достичь намеченных целей правового регулирования конкретной сферы общественных отношений [1].

Частота внедрения изменений в действующую контрактную систему в России демонстрирует состояние «поиска» лучших решений, стремление модернизировать и «угнаться» в том числе за стремительно развивающимся во всем мире процессом цифровизации закупочной деятельности. Такое состояние отечественной контрактной системы рождает потребность в изучении зарубежного опыта, с целью выявления работающих решений в практике госзакупок мировых экономических лидеров, к которым, безусловно относится Канада.

В рамках данного исследования рассмотрено историческое развитие отношений, связанных с закупкой товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных нужд на территориях современной России и Канады в следующие периоды:

1. с 1860 г. по 1914 г. — образование доминиона Канада и отмена крепостного права в Российской империи.

2. с 1914 г. по 1945 г. — военные потрясения: Первая и Вторая мировые войны

3. с 1945 г. по 1990 г. — послевоенный период

4. с 1990 г. по настоящее время — переход к рыночной экономике в России и внедрение цифровых технологий.

Приведенные этапы имеют авторское сегментирование и соответствуют наиболее значимым событиям, отразившимся на сфере государственных закупок, на их финансировании из казны, и коренным образом повлиявших на развитие данных отношений. Именно такое деление, на наш взгляд, позволит соотнести и наиболее полно рассмотреть особенности исторического развития финансового обеспечения публичных закупок в России и Канаде.

1. С 1860 г. по 1914 г. — образование доминиона Канада и отмена крепостного права в Российской империи. Процесс зарождения и развития финансовых правоотношений, в том числе отношений по расходованию средств бюджета на территории современной Канады сопровождался компромиссными решениями между представителями местного населения и Коронай в то время, как Российская империя только начинала избавляться от, фактически, рабовладельческого строя и самодержавия.

Главным преимуществом наследования британских парламентских процедур стали для Канады веками отработанные принципы расходования бюджетных средств, детализированные и регламентированные процессы принятия финансовых решений, а также предупреждение поспешности и неосторожности в данных вопросах [2].

В отличие от Канады, процесс финансового обеспечения расходов Российской империи носил скрытный и бесконтрольный характер. Неустановленные и неупорядоченные правила формирования, утверждения и удовлетворения финансовых потребностей исполнительных органов власти приводили к казнокрадству, что послужило главной причиной кризисных явлений и утверждением в намерении реформирования существующей системы [3]. Эволюция отношений, возникающих в связи с распределением денежных средств, в частности, учреждение в тот период представительного органа власти — Государственной думы, стало неоправдавшейся надеждой на формирование демократического режима в дореволюционной России.

Таким образом, процесс финансового обеспечения потребностей государства в данный период на территориях современной Канады и Российской Федерации имел существенные различия, связанные, прежде всего, с уровнем политической и экономической зрелости сложившихся систем финансового управления. Безусловно, значительным преимуществом для Канады стало внедрение сформированной столетиями британской парламентской практики, в то время как процесс финансового обеспечения расходов в Российской империи осуществлялся и развивался собственным путем проб и ошибок.

Стоит отметить, что и в Российской Империи, и в Канаде помимо штатного удовлетворения потребностей, закупочная деятельность государств была направлена на развитие стратегически важных в тот период времени сфер жизни. Финансирование определялось целью плана по формированию конкретных политических и экономических результатов, в частности, подъем промышленности, совершенствование транспортной сети, и, как следствие, укрепление региональных связей с центром.

Стремительное развитие обширных территорий обоих государств осуществлялось путем направления денежных средств в стратегически важные сферы экономики, а удовлетворение государственных нужд в тот период стало своего рода «инвестированием» в будущее страны. Еще одним важным фактором в формировании государственного устройства будущих федераций стали финансовые вложения в объединение (соединение) отдаленных территорий с центром, путем строительства транспортной инфраструктуры.

2. С 1914 г. по 1945 г. — Военные потрясения: Первая и Вторая мировые войны. В периоды вооруженных межгосударственных конфликтов, в условиях резко повышающегося спроса в Канаде потребности государства удовлетворяла рыночная экономика, при этом, с большой долей государственной поддержки и содействия бизнесу в части создания требуемых профильных предприятий, отмечается также, что Первая мировая война ускорила развитие химической, горно-металлургической, целлюлозно-бумажной и других таких отраслей промышленности. в то время, как в России именно господство частной собственности на средства производства при низком уровне развития производительных сил и зависимость от иностранного капитала в научной литературе связывают с неразрешимыми трудностями ведения войны 1914–1917 годов [4].

Политика финансового обеспечения закупок в периоды военных потрясений в Канаде и России обладала следующими сходствами:

- учреждение специализированного закупочного органа, осуществляющего централизованный процесс военного снабжения государства: Управление вооружения и снабжения в Канаде и Государственный комитет обороны в России.
- упрощенные процедуры заключения контрактов, а в большинстве случаев и полное их отсутствие;
- приоритет своевременности получения необходимых товаров в чрезвычайных условиях над соотношением цены и качества готовых изделий.

Критически важным отличием, сказавшимся на дальнейшей эволюции отношений по обеспечению государственных нужд, стала национализация российской экономики, которая явилась одним из главных факторов успешной военной мобилизации всех отраслей экономики, однако, полностью заморозила развитие и совершенствование процесса закупочной деятельности в России на долгие годы. Смена политического режима, фактически, свела на нет все усилия прошлых столетий по развитию системы государственных закупок.

Так как, успехи в достижении политических и военных целей неразрывно связаны с финансовым обеспечением средств достижения данных целей, можно утверждать, что развитие системы конкурентных государственных закупок

стало, своего рода, «жертвой» в пользу мирового благополучия и военного подвига России.

3. С 1945 г. по 1990 г. — послевоенный период. Послевоенный период в Канаде, территории которой не затронули боевые действия, характеризовался постепенным переводом экономики на мирные рельсы. Поддержка отечественных производителей и трудящихся, признание контрактов фирмам с высоким риском безработицы [5], принятие мер по стимулированию жизненно важных отраслей производства позволили стране в кратчайшие сроки восстановить довоенные экономические условия, и, при этом, продолжить инфраструктурное развитие страны, политику регионального развития, в частности, фискального выравнивания и повсеместного приведения государственных услуг к национальному стандарту, а также оказать поддержку экономически депрессивным регионам [6].

Последствия Второй мировой войны для любого другого государства того времени были не сравнимы с огромными людскими и материальными потерями СССР. Тысячи километров разрушенных железнодорожных путей, населенных пунктов, выведенных из строя заводов, фабрик и шахт, миллионные потери посевных площадей — страна потеряла примерно одну треть своего национального богатства.

Восстановление и без того истощенной войной экономики Советского Союза, требовало значительных финансовых затрат. Несмотря на все усилия нехватка продовольствия и сельхозпродукции на внутреннем рынке сохранялась. Меры по внедрению закупок путем заключения договоров контрактации в условиях командно-плановой экономики не принесли ожидаемых результатов.

Разная степень вовлеченности в военные действия и различия в экономическом строе СССР и Канады, не позволяют сопоставить системы госзакупок в этот период. Мягкие меры по возвращению производства на мирные рельсы в сохранившейся в первоизданном виде Канаде, сочетающиеся с продолжающимся процессом развития регионов и инфраструктуры страны, против попытки возрождения огромной разрушенной войной территории СССР в условиях го-лода и командно-плановой экономики.

Дальнейшее развитие отношений по удовлетворению государственных нужд характеризовалось постепенным и планомерным совер-

шением закупочного процесса в Канаде и, в то же время, перестройкой всей экономической системы СССР.

Когда в Канаде на федеральном и региональном уровнях формируются и утверждаются общие принципы закупочной деятельности, производятся попытки внедрения открытых и прозрачных методов закупок, развивается прецедентное право, в СССР только начинают формироваться предпосылки для создания системы конкурентных государственных закупок.

4. С 1990 г. по настоящее время — внедрение цифровых технологий в Канаде и переход к рыночной экономике в России. Процесс централизации, а именно учреждения в 1996 году единого закупочного органа (PWGSC — Департамента общественных работ и государственных услуг) и цифровизации публичных закупок стали следующим этапом совершенствования данной системы в Канаде.

Уже в 90-е годы 20 века Канада столкнулась с проблемой соблюдения баланса интересов представителей крупного бизнеса и полной формализации закупочного процесса; коренного изменения деятельности правительства в условиях внедрения цифровых решений, планомерного изменения мышления служащих в новых реалиях.

По настоящее время системная работа над закупочным процессом в Канаде проявляется не только в виде успешного функционирования централизованного органа закупок на федеральном уровне, но и в нивелировании трансакционных издержек, в единой политике не только процесса удовлетворения потребностей, но и взаимоотношений заказчика и поставщика, проработкой коррупционных рисков, единых стандартов подготовки кадров.

Переход России в конце 20 века к рыночной системе экономики стал необходимым фундаментом для становления государственных закупок в истинном понимании их экономической сущности, но, вместе с тем, предопределил ее «естественное» отставание в развитии системы конкурентных закупок. Фактически, не обладающая, сформированной десятилетиями базой для осуществления закупок в рамках конкурентных процедур, незрелая система была оснащена цифровыми решениями, одобренными «законодательством» на всех этапах реализации закупки.

Обычно используемое общее лекарство от

недостатков в управлении закупками — это реорганизация. Реорганизация, однако, не дает никакой выгоды, если она не сопровождается фундаментальными изменениями в философии управления [7].

Идеология Закона 94-ФЗ и пришедшего ему на смену Закона № 44-ФЗ заключалась, прежде всего, в борьбе с коррупцией среди государственных гражданских служащих. Распространяя действие законов на иные субъекты правоотношений, как то региональные и муниципальные бюджетные, казённые и автономные учреждения, законодатель «размыл» цели закона, которые перестали сочетаться с основной целью любой закупки: своевременное и в полном объеме получение качественных товаров, работ, услуг за их оптимальную стоимость [8].

Стоит отметить, что многочисленные непоследовательные и хаотичные изменения, вносимые за последние 7 лет в действующий в настоящее время Закон № 44-ФЗ, повлекли больше процедурных издержек, чем реальной экономии бюджета. При этом, не способствовали решению основных проблем препятствующих достижению истинной цели государственных закупок.

Соотнесение исторического развития публичных закупок в России и Канаде показало, что направление финансирования на обеспечение потребностей государства в каждый исторический период его развития определялось целью стратегического плана по формированию

конкретных политических и экономических результатов. Исторический анализ демонстрирует, что на каждом этапе развития, государственные закупки использовались в качестве инструмента решения политических экономических социальных проблем, при этом, масштаб данных проблем каждый раз рождал утверждение в необходимости изменения, совершенствования самого закупочного процесса, его формы, его эффективности.

Принимая во внимание, что развитие любой системы — это последовательное наслаивание опыта, постепенное и своевременное внедрение новых элементов, отсутствие продолжительного, достаточного «личного» опыта России в сфере конкурентных закупок порождает ситуацию, при которой государственными финансами обеспечиваются процессы, не приводящие к рациональному расходованию этих финансов, и, как следствие, не приводящие к приумножению благосостояния страны и ее населения.

Учет особенностей развития финансового обеспечения публичных закупок в России и Канаде в различные исторические периоды послужит ориентиром в объективной оценке состояния российской контрактной системы в настоящем, ее реальных «поддерживаемых» возможностей и, надеемся, не останется без внимания в процессе совершенствования государственных закупок в будущем.

Библиографический список

1. *Кикавец В. В.* Эффект колеи в корпоративных закупках // «Публичные закупки: проблемы правоприменения». Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М. В. Ломоносова. М.: Юстицинформ, 2016.
2. Rule 88, Rules, Orders and Forms of Proceeding of the House of Commons of Canada. Canada. Parliament. House of Commons: I. B. Taylor, 1868. 144 p.
3. М. В. Мельников Бюджетная система России в XIX — начале XX века // Журнал Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена: Общественные и гуманитарные науки. 2008. № 11(71). С. 168–171.
4. *Вознесенский Н. А.* Военная экономика СССР в период Отечественной войны // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. № 3. С. 6–33.
5. S.Arrowsmith, K.Hartley Public Procurement. 2 volume set изд. Northampton, Massachusetts: Edward Edgar Publishing Limited, 2002. p. 7.
6. D. J. Savoie Regional Economic Development: Canada's search for solutions. Toronto: University of Toronto Press, 1992., 161.
7. R. D. Stewart, A. L. Stewart Managing Millions: An Inside Look at High-Tech and Government Spending. New York: John Wiley & Sons, 1988. 266 с.7.
8. *Кикавец В. В.* История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект: монография. М.: Проспект, 2019. С. 113.