

УДК 332.1

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В АФРИКЕ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ЮАР, КЕНИИ, НИГЕРИИ**

Токарева П.В.

к.э.н., доцент кафедры финансов и экономической безопасности

Вятский государственный университет,

г. Киров, Россия

Биндзяр Д.А.

Студент,

Вятский государственный университет,

г. Киров, Россия

Кулябина Д.С.

Студент,

Вятский государственный университет,

г. Киров, Россия

Аннотация

Статья посвящена исследованию современных практик государственных закупок в трех крупных африканских государствах: Нигерия, Кения и Южно-Африканская Республика. Анализируются механизмы организации закупочных процессов, прозрачность процедур, контроль качества товаров и услуг, антикоррупционные меры и эффективность расходования бюджетных средств. Особое внимание уделяется внедрению электронных платформ и автоматизации процессов, влияющих на общую экономическую выгоду стран региона.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, законодательство, международный опыт, бюджет

THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN AFRICA: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MODELS OF SOUTH AFRICA, KENYA, AND NIGERIA

Tokareva P.V.

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Finance and Economic Security,

Vyatka State University,

Russia, Kirov.

Bindzyar D.A.

student,

Vyatka State University,

Kirov, Russia

Kulyabina D.S.

student,

Vyatka State University,

Kirov, Russia

Abstract

The article is devoted to the study of modern public procurement practices in three large African states: Nigeria, Kenya and South Africa. The mechanisms of organization of procurement processes, transparency of procedures, quality control of goods and services, anti-corruption measures and efficiency of budget spending are analyzed. Special attention is paid to the introduction of electronic platforms and automation of processes that affect the overall economic benefits of the countries of the region.

Keywords: public procurement, contract system, legislation, international experience, budget

Государственные закупки представляют собой важную часть экономического функционирования любого государства, обеспечивая удовлетворение потребностей государственных учреждений и организаций в товарах, работах или услугах. Однако отсутствие четкого правового регулирования является причиной неэффективности распределения ресурсов и роста коррупции. Именно такая ситуация была в ЮАР, где система госзакупок была основана на множестве разнородных нормативных документах. В связи с выявленными проблемами комиссия Зондо рекомендовала провести масштабную реформу сектора госзакупок (Рис.1), направленную на создание единой правовой базы, упрощение процедуры закупок и обеспечение прозрачности бизнеса.

Нормативные документы, регулирующие систему госзакупок ЮАР до 2024 г.:

- Конституция ЮАР 1997 г. (ст. 217): система госзакупок должна основываться на принципах справедливости, честности, прозрачности, конкурентоспособности и эффективности затрат (однако п.2 позволяет отступать от принципа эффективности затрат для достижения более широких социальных целей);
- Закон об управлении государственными финансами 1999 г. (ст. 51): определяет ключевые обязанности руководителей государственных предприятий в сфере закупок – обеспечение системы внутреннего контроля; эффективное, действенное и экономное использование ресурсов; предотвращение нецелевых расходов и потерь; соблюдение законодательства; ответственность за достоверность отчетности;
- Закон о преференциальном режиме госзакупок 2000 г., Положение о преференциальных госзакупках 2017 г.: основной целью документов является поддержка социально-экономического равенства путем предоставления преимуществ местным поставщикам, представителям малых предприятий, малочисленных этнических групп и женщин-предпринимателей.



Закон от 23 июля 2024 года № 28 «О государственных закупках»: регулирует проведение закупок в государственных органах, органах местного самоуправления и государственных корпорациях

Рис.1 – Эволюция законодательства ЮАР о государственных закупках [4]

В Законе «О государственных закупках» можно выделить следующие нововведения [4]:

1. Создаются два специализированных органа: Управление государственных закупок, подведомственное Национальному казначейству, и Суд по вопросам государственных закупок.

Функции Управления госзакупок предполагают:

1) проведение расследований в закупочном процессе;

2) консультирование заказчиков и предоставление необходимой поддержки;

3) разработка и публикация стандартов и типовых форм документов;

4) обеспечение доступности информации о закупках;

5) организация реестра недобросовестных участников закупок.

2. Реестр недобросовестных участников – инструмент предотвращения участия компаний, нарушавших ранее законодательство о закупках. Основаниями для включения в реестр являются: предоставление ложной информации; коррупция; нарушение договорных обязательств.

3. Установление стандартов поведения и регулирование конфликта интересов, то есть заказчики и участники обязаны своевременно сообщать о возможных конфликтах интересов и временно воздерживаться от участия в закупках.

4. В рамках принципа прозрачности и подотчетности должна обеспечиваться полная доступность информации о закупках.

5. В целях противодействия коррупции кандидаты на участие в закупках должны проходить обязательную проверку.

6. Установление санкций за нарушение законодательства в виде лишения свободы на срок до 10 лет и (или) штрафа, а в отдельных случаях также возложение обязанности возместить ущерб.

Система государственный закупок в ЮАР состоит из трех уровней: национального, провинциального и местного.

Национальный уровень охватывает закупки Центрального правительства ЮАР. Каждая провинция имеет свою систему закупок, основанную на национальном законодательстве. Местный уровень охватывает закупки местных органов власти, которые так же следуют общим правилам и процедурам, установленным на национальном и провинциальном уровнях.

Процесс закупок состоит из пяти этапов:

- 1) Планирование – производится оценка потребностей, составляется бюджет, разрабатываются технические спецификации и выбираются наиболее подходящие стратегии закупок.
- 2) Инициирование закупки – проводится запрос предложений (приглашений) к участию в торгах, публикуется проектная документация.
- 3) Выбор победителя торгов – специально созданная Комиссия проводит техническую оценку, т.е. возможности выполнить заказ в соответствии с установленными критериями, и оценку ценового предложения, затем принимается решение.
- 4) Заключение контракта – после подписания контракта информация о подрядчике, название компании, результаты конкурсной оценки публикуются на портале eTenders.
- 5) Выполнение контракта.

Примеры нарушений на этапе проведения государственных закупок представлены на Рис.2.



Рис.2 – Примеры нарушения процесса проведения государственных закупок
(авторская разработка)

В рамках несанкционированного изменения условий заявки можно привести следующий пример. Государственный департамент объявил о намерении арендовать здание сроком на 2 года. Потенциальные участники подали заявки: некоторые предлагали строительство нового здания, другие –

сдачу в аренду существующих зданий. Требуемая арендуемая площадь была заявлена в объеме 3250 кв. м. и 85 крытых машино-мест.

На этапе рассмотрения и оценки заявок комитет отклонил четыре заявки от участников, предложивших построить новые здания, и рекомендовал участника с арендой сроком на 2 года с коэффициентом индексации 6%. Должностное лицо, ответственное за финансы, подписало договор аренды. Однако в договоре были изменены условия тендера: срок сменился с 2 до 10 лет, коэффициент индексации увеличился на 2 п.п., а арендуемая площадь была увеличена до 5416 кв. м.

В рамках осуществления закупочных процедур в ЮАР выделяются три способа закупок: открытые, выборочные и лимитированные (таблица 1).

Таблица 1 – Сравнительная характеристика способов закупок в ЮАР (авторская разработка)

Критерий сравнения	Открытый способ	Выборочный способ	Лимитированный способ
Объявление о закупках	Публичное приглашение, которое доступно всем потенциальным участникам	Приглашения рассылаются нескольким участникам (как правило, не менее трех)	Нет публичного приглашения
Кто может быть участником	Все заинтересованные участники	Ограниченный круг участников, который выбирается заказчиком	Контракт заключается с одним поставщиком
Критерии признания победителя	Поставщик, предложивший наилучшее сочетание цены и преференций. Используется система баллов 80/20 или 90/10	Поставщик, предложивший наименьшую цену (или лучшее соотношение цены и качества)	Альтернативы нет, победитель определяется по умолчанию
Условия проведения	Основной и предпочтительный метод для большинства закупок	Упрощенная процедура для закупок относительно недорогих товаров (услуг)	Применяется только в строго определенных случаях (наличие патента, срочность, товары или услуги могут быть предоставлены только одним поставщиком)

Кроме того, широкое применение в ЮАР получил режим льготных закупок. Он заключается в предоставлении преференций исполнителям, относящимся к определенным социальным группам (чернокожие, белые женщины, люди с ограниченными возможностями здоровья). Такие условия введены с целью восстановления справедливости в отношении граждан, подвергающихся дискриминации или имеющих не лучшие условия для начала бизнеса.

Система государственных закупок в Кении прошла путь от грубой системы, не имеющей нормативных документов, до законодательно регулируемой системы закупок в соответствии с международными стандартами.

С 1970-х по 2000-е годы система госзакупок регулировалась циркулярами Министерства финансов Кении (например, первоначально отдельные положения о системе госзакупок содержались в Регламенте по поставкам от 1978 г.). К 1999 году появилось множество важных проблем, связанных с отсутствием единой системы госзакупок, наказаний за нарушения, прозрачности, механизмов регулирования споров. В марте 2001 года страна перешла к упорядоченной, законодательно регулируемой системе закупок благодаря введению Закона о государственных закупках и распоряжении активами.

Новый закон предусматривает приоритет местных компаний и продуктов отечественного производства. Если государственный контракт стоимостью меньше 50 млн кенийских шиллингов (около 350 тыс. долларов) финансируется полностью из бюджета государства, то такие контракты могут размещаться только среди местных производителей и поставщиков. В этом плане законодательство о закупках в Кении схоже с законодательством в ЮАР, где определенным социальным группам предоставляются преференции [3].

Это подтверждается также установлением в Законе о закупках Кении квоты на предоставление госконтрактов следующим категориям:

- не менее 30% госзаказов должно достаться фирмам, контролируемым женщинами, молодежью и лицами с ограниченными возможностями здоровья;

- по меньшей мере 20% контрактов на муниципальном уровне должны исполняться предприятиями, зарегистрированными в соответствующем округе.

В 2020 году в Закон о закупках были внесены некоторые дополнения. Так, например, организации, нарушающие процедуру закупок, могут попасть в «черный список» сроком минимум на три года.

Вся система закупок в Кении направлена на поддержку национальной экономики, создание новых рабочих мест и развитие отечественных предприятий. Для реализации этой инициативы государственные структуры обязаны приобретать местные товары и услуги не менее чем на 40% от общего объема закупок.

Регулирование закупок в Кении, как и в ЮАР, осуществляется Национальное казначейство, а для контроля за соблюдением законодательства создан Административный совет по контролю над государственными закупками, обладающий полномочиями рассматривать и аннулировать сомнительные сделки.

Система госзакупок в Кении обладает следующими особенностями [3]:

1. Все госзакупки осуществляются за счет средств, выделенных из государственного бюджета. Платежи по заключенным контрактам производит непосредственно тот государственный орган или структура, которая выступила заказчиком.

2. Основной формой организации закупок, как и в ЮАР, служат открытые способы закупок, гарантирующие максимальную прозрачность и минимизацию рисков. Также предусмотрены другие виды закупок: ограниченные торги, прямые закупки, запрос предложений, запрос котировок, процедура закупок для товаров с низкой стоимостью, процедура закупок по специальному разрешению.

3. Открытые тендераы чаще всего используются для значительных расходов, поскольку такой метод признан самым объективным и справедливым. Однако возможны ситуации, когда возникает риск недобросовестного поведения либо судебных конфликтов, ведущих к затягиванию процесса.

4. Положительной стороной функционирования системы является обязательство государственных учреждений раскрывать утвержденную программу годовых закупок на собственных интернет-ресурсах. Такой подход помогает заинтересованным сторонам заблаговременно получать информацию о планируемых заказах и готовиться к участию в закупках. Информация раскрывается на сайтах: <https://dgmarket.co.ke>, <https://tenders.go.ke/Home> и <https://www.tenderskenya.co.ke>.

Выигрывает конкурс тот участник, у которого:

- в заявке указана наименьшая цена;
- получена наивысшая техническая и финансовая оценка при использовании метода запроса предложений;
- предложение с наименьшей оценкой совокупной стоимости владения;
- получена наивысшая техническая оценка, если она проводится на основе процедур, содержащих рекомендации по определению применимых профессиональных затрат.

В Нигерии Закон «О государственных закупках» был принят в 2007 году. Этот закон устанавливает правовые основы для процесса закупок товаров, работ или услуг государственными органами, обеспечивает прозрачность и справедливость конкурсных процедур, защиту прав участников торгов и повышение эффективности расходования бюджетных средств [2].

В качестве регулирующего института, отвечающего за мониторинг и надзор в сфере госзакупок, было учреждено Бюро государственных закупок. Оно отвечает за существующую государственную политику, развитие нормативно-правовой базы в Нигерии.

Как и система закупок в ЮАР и в Кении, Нигерия имеет трехуровневую систему закупок. Федеральный уровень охватывает государственные учреждения центрального правительства. Второй уровень представлен правительством отдельных штатов, каждый из которых имеет свою комиссию по госзакупкам. Несмотря на различия в структуре комиссий разных штатов, общий

принцип и требования остаются аналогичными федеральному уровню. Третий уровень представляет собой деятельность местных администраций районов и городов, осуществляющие закупки для удовлетворения местных потребностей. На этом уровне объем закупок намного меньше чем на предыдущих, а также существуют упрощенные правила оформления документов [1].

Процесс проведения закупок в Нигерии также определяется Законом «О государственных закупках» [2]:

- 1) Государственный заказчик определяет потребность в товарах, работах или услугах. На данном этапе формируется описание характеристик продукции или услуги, количество, сроки поставки и прочие детали.
- 2) Подготовка документации, необходимой для проведения тендера. Она должна содержать полное описание объекта закупки, критерии оценки предложений, требования к участникам, условия оплаты и прочие важные элементы. Информация о закупке должна быть опубликована на официальном сайте Бюро госзакупок.
- 3) Участники получают доступ к документации и предоставляют свои предложения.
- 4) Специально созданная комиссия по оценке рассматривает поступившие заявки и выбирает наиболее подходящую, исходя из установленных критериев.
- 5) Победителем признается участник, предложивший наилучшие условия выполнения заказа согласно установленным критериям.

Несмотря на то, что страны Африки постепенно совершенствуют законодательное регулирование государственных закупок, они по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами в этом секторе.

Одной из главных проблем можно назвать высокий уровень коррупции, которая приводит к несправедливому выбору победителя, завышению цен и некачественному выполнению заказов. По данным статистики, ежегодно публикуемой организацией Transparency International, индекс восприятия коррупции в 2024 году составил: в Нигерии – 26, в Кении – 32, в ЮАР – 41 (из

100 возможных) [5]. Также на континенте отмечается недостаток профессиональных кадров и соответствующих знаний у работников, участвующих в процессе закупок, что снижает эффективность принятия решений и увеличивает риск ошибок. Недостаточно развитая инфраструктура (например, постоянные сбои в работе электронных платформ для проведения аукционов) затрудняет реализацию процесса закупок.

Таким образом, проведенное исследование позволило выделить ключевые характеристики и проблемы, которые характерны для системы госзакупок в некоторых странах Африки. Несмотря на то, что все три рассмотренные страны стремятся к созданию эффективной и прозрачной системы закупок, их прогресс в этом различается. Например, ЮАР достигла значительного прогресса в создании единого правового поля, однако проблема коррупции там все еще на высоком уровне. Кения предпринимает меры по защите местных производителей и социально уязвимых слоев населения, однако так же сталкивается с проблемой коррупции. Наименее развитой из этих стран является Нигерия, где высокая коррупция существует одновременно со значительным разрывом между закупками на федеральном и местном уровнях. Общая тенденция стран заключается в переходе к максимальной цифровизации процедуры закупок, поскольку электронные площадки позволяют уменьшить влияние человеческого фактора и повысить прозрачность.

Библиографический список:

1. Фогель Д.В. Значения институциональной среды для функционирования системы государственных закупок в странах Африки // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: Экономика. – 2019. – №3. – С. 7-17.
2. Public Procurement Act, 2007 (Act No. 14 of 2007). Federal Republic of Nigeria.
3. Public Procurement and Asset Disposal Act, 2015 (No. 33 of 2015). Republic of Kenya.

4. Public Procurement Bill [B18-2023]. (2023). Republic of South Africa.
5. Transparency International [Официальный сайт]. URL:
<https://www.transparency.org/en> (дата обращения: 10.12.2025).