



ЧОЙ СЕОХИ,
научный сотрудник Корейского института закупок (г. Сеул)
seohee@kip.re.kr



ЛИ МИ ДЖЁНГ,
руководитель Глобального исследовательского центра закупок
Корейского института закупок (г. Сеул)
mjlee@kip.re.kr

ПРОГРАММА «ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРЕВОСХОДНАЯ ПРОДУКЦИЯ» (GOVERNMENT EXCELLENT PRODUCTS PROGRAM) В ЮЖНОЙ КОРЕЕ ¹

Аннотация. В статье анализируется программа «Государственная превосходная продукция», реализуемая Правительством Южной Кореи в системе публичных закупок. В статье отмечается заинтересованность всех сторон закупочного процесса (заказчиков, поставщиков и государства в целом) в реализации этой программы. Вместе с этим автор указывает на проблемы, связанные с реализацией программы (сложность выпуска такого рода продукции, трудность определения критериев «превосходной» продукции, высокая цена такой продукции и др.).

Ключевые слова: публичные закупки, Республика Корея, «превосходная» продукция, закупка у единственного поставщика.

Для цитирования: Чой Сеохи, Ли Ми Джёнг. Программа «Государственная превосходная продукция» (Government Excellent Products Program) в Южной Корее // Закупки и право. 2024. № 1. С. 41–46. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2024-1-3>.

SEOHEE CHOI,
Associated Research Fellow at the Korea Institute of Procurement
seohee@kip.re.kr

LEE MI JUNG,
Head of Global Procurement Research Center
at the Korea Institute of Procurement
mjlee@kip.re.kr

THE GOVERNMENT EXCELLENT PRODUCTS PROGRAM IN SOUTH KOREA

Abstract. The article analyzes the Government Excellent Products Program implemented by the South Korean government in the public procurement system. The article notes the interest of all parties to the procurement process (customers, suppliers and the state as a whole) in the implementation of this program. At the same time the author points out the problems associated with the implementation of the program (the complexity of the production of such products, the difficulty of determining the criteria for «excellent» products, the high price of such products, etc.).

Keywords: public procurement, Republic of Korea, excellent products, purchase from a single supplier.

For citation: Seohee Choi, Lee Mi Jung. The Government Excellent Products Program in South Korea // Procurement and law. 2024. No. 1. P. 41–46. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2024-1-3>.

¹ Первоначальный вариант настоящей статьи опубликован на английском языке. См.: Choi Seohee, Lee Mijung. The Government Excellent Products program in South Korea // Public procurement law around the world: collection of articles / ed. by K. Kichik and G. Mordokhov. Vol. II. M., 2022. P. 22–34.

Перевод с английского языка на русский выполнила Федулова Елизавета, эксперт НОЦ МГУ имени М.В. Ломоносова «Публичные закупки и право».

1. Поддержка малого и среднего предпринимательства на южнокорейском рынке публичных закупок

Размер рынка публичных закупок Южной Кореи (далее — Республика Корея, Корея) в 2018 г. оценен в 123,4 трлн вон, что составляет 6,5% ВВП, и находится в стадии постоянного расширения. При этом объем закупок товаров у субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) является масштабным рынком с покупательной способностью около 33,1 трлн вон. Можно считать, что рынок публичных закупок утвердился в качестве основного средства реализации различных государственных политик. Объем закупок продукции для технологического развития в 2018 г. составил 4,5 трлн вон, что соответствует около 13,6% закупок продукции организаций МСП. Размер рынка публичных закупок постоянно увеличивается, поскольку он пропорционально растет по мере увеличения общего размера государственного бюджета. Правительство уже много лет продвигает политику содействия субъектов МСП, используя покупательную способность рынка публичных закупок, стимулируя технологическую конкурентоспособность поставщиков, а также поддерживая инновационный рост страны (табл. 1).

Другими словами, правительство активно использует публичные закупки для продвижения усилий МСП по развитию технологий и обеспечения эффективности поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. С 2020 г. в корейское законодательство были внесены изменения, предусматривающие, что государственные учреждения должны закупать более 15% продукции для технологического развития от объема закупок продукции МСП. Речь идет о системе приоритетной закупки продукции для технологического развития МСП, которая представляет собой программу, позволяющую государственным учреждениям в первую очередь закупать продукцию для технологического развития, разработанную организациями МСП. Цель этой программы — поддержать канал продаж продукции для технологического развития МСП и поощрять использование технологических разработок. Это предусмотрено ст. 13 Закона о содействии закупкам продукции, произведенной малыми и средними предприятиями, и поддержке развития их рынков, а также ст. 12 Указа о введении в действие того же закона.

Типы продукции для развития технологий, подлежащих приоритетной закупке, включают Government Excellent Products Certificate (EPC) (продукты, имеющие сертификат «Превосходный продукт»), Good Software certification products (GS) (продукты, сертифицированные по стандартам), New Excellent Technology certification products (NET) (продукты, имеющие сертификат «Новая превосходная технология») и др. Благодаря этой программе ряд продукции для технологического развития МСП расширяет каналы сбыта. Среди этих сертификатов для продуктов разработки технологий, подлежащих приоритетной закупке, доля «превосходной» продукции составила 49,1% по состоянию на 2018 г., показав самую высокую долю закупок по сравнению с другой продукцией для технологического развития МСП. Это можно интерпретировать как факт того, что государственные учреждения, которые являются потребителями продукции для технологического развития, выпускаемой организациями МСП, предпочитают «превосходную» продукцию, а не любую другую сертифицированную продукцию для технологического развития, подлежащую приоритетной закупке (табл. 2).

Показательно, что при осуществлении публичных закупок правительство США стремится к наилучшей стоимости, а страны ЕС — к оптимальному соотношению цены и качества. Эффективность закупок в своей основе включает эффект снижения затрат и рациональное решение о закупке, основанное на рыночной конкуренции. Поэтому создание системы, обеспечивающей конкуренцию в сфере публичных закупок, и системы, устанавливающей рациональную структуру принятия решений, основанной на этой философии, является приоритетной задачей правительства.

Служба публичных закупок (Public Procurement Service) в Южной Корее ориентируется на малые и средние венчурные компании с новыми технологиями, а также организации, дающие рабочие места социально незащищенным слоям населения, и оказывает этим фирмам поддержку, присваивая производимой ими продукции знак качества «Государственная превосходная продукция» (Government Excellent Products). Посредством использования указанного знака качества правительство реализует систему социальной помощи, которая обеспечивает разумную рыночную поддержку малым и средним венчурным компаниям, функционирующим в относительно слабой конкурентной среде на рынке публичных закупок.

Таблица 1

Динамика показателей государственных закупок с 2012 по 2018 г., трлн вон

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Общий объем закупок	106,3	113,0	111,5	119,2	116,9	137,2	123,4
Объем закупок у МСП	71,9	78,8	78,3	85,4	86,1	92,2	93,9
Объем закупок продукции МСП	23,0	27,8	27,9	30,5	31,0	32,9	33,1
Объем закупок технологически развитой продукции	2,1	2,5	2,6	3,1	3,7	4,5	4,5
Объем закупок «превосходной» продукции	1,4	1,9	2,1	2,1	2,3	2,8	2,8

Источник: Информация о государственных электронных закупках малого и среднего бизнеса (SMPP) Кореи.

Таблица 2

Объем закупок продуктов для разработки технологий в разбивке по видам сертификации в 2018 г., 100 млн вон

Government Excellent Products	Excellent Performance Certificate	Good Software (GS) Certificate	New Excellent Product (NEP) Certificate	New Excellent Technology (NET) Certificate	Excellent Procurement Joint Trademark	New Product Development Business with Purchase Conditions	Public-Private Joint Investment Technology Development Project Products
28 097 (49,1%)	12 150 (21,3%)	4575 (8,0%)	1597 (2,8%)	1132 (2,0%)	644 (1,1%)	682 (1,2%)	165 (0,3%)
Selected Products for Development by Public Institutions	Achievement Sharing Project Products	Green Certificate	SMEs' Convergence Technology Development Business Products	Industrial Convergence Items	Industrial Convergence New Product Conformity Certification Product	ICT Convergence Quality Certification Product	Excellent Industrial Design Product
235 (0,4%)	77 (0,1%)	6872 (12,0%)	37 (0,1%)	22 (0,04%)	5 (0,001%)	7 (0,01%)	872 (1,5%)

Источник: Межведомственное агентство Правительства Кореи (2 июля 2019 г.); План государственных закупок, ориентированных на инновации.

Далее мы постараемся найти ответ на вопрос о том, что заставляет государственные учреждения (заказчиков) отдавать предпочтение «превосходной» продукции перед другими видами технологически развитой продукции.

2. Правительственная программа «Государственная превосходная продукция» (Government Excellent Products Program)

2.1. Определение

Government Excellent Products — это продукция, обозначенная Комиссаром службы публичных закупок как лучшая продукция для закупок в целях повышения качества закупаемых продуктов и поддержки канала продаж малых и средних венчурных компаний в соответствии с положениями ст. 18 Указа о введении в действие Закона о публичных закупках. «Превосходную» продукцию можно рассматривать в качестве одной из систем содействия малым и средним венчурным компаниям в поддержке каналов продаж на рынке публичных закупок путем присвоения им статуса производителей лучшей продукции для закупок после изучения продукции и программного обеспечения с отличной технологией и качеством.

Предметом заявки при закупке такой продукции являются товары и программное обеспечение, произведенные компаниями, подпадающими под действие ст. 26 (1) 1 Закона о публичных закупках: 1) новая продукция или продукция, содержащая новую продукцию; 2) продукция, к которой применяются новые технологии; 3) продукция, к которой применен патент или зарегистрированная полезная модель; 4) продукция, сертифицированная как «хорошее программное обеспечение» (Good Software, GS), с зарегистрированным авторским правом; 5) успешная продукция для технологического развития в научно-исследовательском бизнесе; 6) продукция, выбранная в качестве пробной закупки Службой публичных закупок, которая после тестирования была признана успешной.

В дополнение к этим продуктам Служба публичных закупок Республики Корея может назначить другую продукцию — например, реализующую запатентованные изобретения, зарегистрированные полезные модели и зарегистрированные промышленные образцы, продукты, использующие новые технологии, продукцию лучшего качества, экологически чистую продукцию или продукцию вторичной переработки ресурсов — как продукцию с сертификатом «Government Excellent Products» (ст. 3-2 Положения о присвоении сертификата «Government Excellent Products»).

Процедура оценки «государственной превосходной продукции» осуществляется надзорным агентством «Ассоциация государственной превосходной продукции» (Government Excellent Products Association), которое отвечает за проверку качества продукции. Качество и пригодность продукции для закупок проверяются четыре раза в год специализированной оценочной комиссией в два этапа. На первом этапе проверки оцениваются технология производства и качество, проводится проверка надежности. На втором этапе проверки рассматривается пригодность закупаемого товара и присваивается знак качества «Government Excellent Products».

Сфера «Government Excellent Products» разделена на восемь секторов, включая электроэнергетику и электронику, информацию и связь, машиностроение и оборудование, строительство и окружающую среду, химикаты и волокно, офисную мебель, науку и медицину, а также информацию разведывательного характера. Примечательно, что офисная мебель включена как один из секторов, но эта мебельная продукция оценивается на иной основе, чем другая технологическая продукция, проходя через оценку дизайна.

Продукция считается «превосходной» в течение трех лет с даты присвоения этого знака качества. Указанный срок может быть продлен Службой публичных закупок еще на три года.

2.2. История и соответствующие законодательные положения

Программа, в рамках которой Служба публичных закупок присваивает статус «Government Excellent Products», была впервые введена в 1996 г. До 2003 г., на ранней стадии ее внедрения, прямые контракты на закупку «превосходной» продукции осуществлялись без подтверждения соответствующими сертификатами. С 2004 г. такие закупки стали возможны только при наличии сертификата «Government Excellent Products». Служба публичных закупок поддерживает этот знак качества, проводя выставки, публикуя каталоги и размещая «Government Excellent Products» на домашней странице Службы публичных закупок в Интернете. С момента своего создания в 2000 г. Ассоциация государственной превосходной продукции управляет программой присвоения указанного знака качества, принимает заявки на «Government Excellent Products» и осуществляет управление программой.

Основанием для реализации программы по присвоению знака качества «Government Excellent Products» является ст. 26 Закона о публичных закупках, в которой говорится, что Служба публичных закупок может присваивать этот знак качества для поддержки МСП с исключительными характеристиками, технологиями и качеством, помогая им выйти на рынок публичных закупок. Согласно ст. 30 Указа о введении в действие указанного закона такие товары, как напитки, продукты питания, животные, растения, оружие, огнестрельное оружие, взрывчатые вещества, исключаются из списка «Government Excellent Products». Правила присвоения знака качества «Government Excellent Products» определены в Уведомлении об услугах публичных закупок (Административный регламент).

2.3. Основные заинтересованные стороны

Основными заинтересованными сторонами программы по присвоению знака качества «Government Excellent Products» являются Служба публичных закупок Республики Корея, малые и средние предприятия (поставщики, исполнители, подрядчики) и государственные учреждения (заказчики). Цели и намерения заинтересованных сторон этой программы связаны друг с другом.

Правительству выгодно поддерживать выход МСП на рынок публичных закупок, помогать развитию МСП и охранять рынки МСП. Кроме того, качество государственных услуг может поддерживаться на определенном уровне за счет закупок «превосходной» продукции, качество которой Служба публичных закупок гарантирует государственным учреждениям, предоставляющим государственные услуги населению.

Благодаря этой программе происходит стимулирование инноваций в частном секторе путем стимулирования развития технологий и качества продукции, производимой предприятиями МСП.

Выгодна эта программа и заказчикам, поскольку они могут заключать договоры по цене единицы продукции с третьей стороной (если это «превосходная» продукция), регистрируясь на официальном торговом интернет-ресурсе Службы публичных закупок под

названием «Nara Jangteo comprehensive e-shopping mall»².

Можно констатировать, что программа присвоения знака качества «Government Excellent Products» включена в систему приоритетных закупок продукции для технологического развития. Правительство Южной Кореи обязало заказчиков ежегодно закупать более 15% продукции для технологического развития среди общего объема закупаемых товаров, это положительно сказывается на эффективности продаж «превосходной» продукции. Кроме того, есть еще одно преимущество для заказчиков, которые предпочитают участвовать в программе «Government Excellent Products». В соответствии со ст. 14 (3) Закона о содействии закупкам продукции, производимой малыми и средними предприятиями, и поддержке развития их рынков лицо, ответственное за закупку продукции для развития технологий в государственном учреждении, не несет ответственности за понесенные убытки, если не был доказан его умысел или серьезная халатность. Это обязательство выступает в качестве своеобразной льготы для заказчиков, участвующих в программе.

Заказчики также отмечают простоту и удобство заключения договоров на поставку «превосходной» продукции, так как эту продукцию можно приобрести с помощью простых кликов в Интернете (как и при покупке товаров в обычных интернет-магазинах) без необходимости проходить сложные процедуры заключения договоров.

Для достижения цели приоритетной закупки продукции для технологического развития, закрепленной правительством за каждым государственным учреждением, необходимо закупать продукцию для технологического развития. Среди таких закупок приобретение «превосходной» продукции является наиболее удобным предметом сделки, а ассортимент продукции более разнообразен, чем у другой продукции для технологического развития. Следовательно, это приводит к тому, что в результате закупается больше «Government Excellent Products», чем любой другой продукции для развития технологий.

2.4. Эффективность

Рассмотрим эффективность программы присвоения знака качества «Government Excellent Products», проанализировав ежегодный статус поддержки каналов продаж продукции с этим статусом. Согласно данным Службы публичных закупок, средний показатель закупок «превосходной» продукции за три года (с 2015 по 2017 г.) составил 2,45 трлн вон. В среднем за эти три года количество обозначенных товаров составляло в пределах 216 в год. В 2016 г. некоторые показатели закупок по программе «Government Excellent Products» немного снизились, но общий объем этих закупок вырос до 2,82 трлн вон.

² Комплексный электронный торговый центр «Nara Jangteo» — это электронная торговая площадка, управляемая Службой публичных закупок, где заказчики могут приобретать товары в электронном виде на основе контрактов по цене за единицу товара в соответствии с положениями ст. 22 Закона о контрактах, стороной которых является государство.

Таблица 3

Показатели рынка государственных закупок «превосходной» продукции по секторам, млн вон

Год	Строительство и окружающая среда	Наука и медицина	Машины и оборудование	Офисная мебель	Электроника	Информация и коммуникация	Химикаты и волокна
2017	1 062 338	13 519	480 821	158 981	762 566	319 486	37 048
2018	977 955	10 930	507 298	164 531	755 874	294 815	47 734
2019	1 180 674	10 683	595 065	199 279	859 034	395 753	45 826
Среднее значение	1 073 655	11 710	527 728	174 263	792 491	336 684	43 536

Источник: данные Ассоциации государственной превосходной продукции.

Показатели публичных закупок «Government Excellent Products» демонстрируют общую тенденцию к росту, поэтому по мере увеличения государственного бюджета ожидается, что показатели публичных закупок «превосходной» продукции также будут расти.

Рассмотрим данные, полученные Ассоциацией государственной превосходной продукции, которая отвечает за прием заявок и отбор продукции (табл. 3). Согласно их данным, средние показатели публичных закупок «Government Excellent Products» по отраслям за последние три года были самыми высокими (1,74 трлн вон) в секторе строительства и охраны окружающей среды. Вторым по величине был сектор электроэнергетики и электроники — 792,4 млрд вон, за ним следовал сектор машиностроения и оборудования — 527,7 млрд вон. Далее следуют сектор информации и связи — 33,6 млрд вон, сектор офисной мебели — 43,5 млрд вон и сектор науки и медицины — 11,7 млрд вон.

3. Перспективы и вызовы будущего в Южной Корее

Программа присвоения знака качества «Government Excellent Products» является одной из основных стратегий Службы публичных закупок Кореи и признана программой, которая возглавляет основную рыночную поддержку в сфере публичных закупок, способствуя расширению каналов сбыта новой технологической продукции МСП и повышению качества закупаемых товаров. С момента введения программы в 1996 г. показатели поддержки каналов сбыта неуклонно росли, а объем закупок «превосходной» продукции с 2012 по 2017 г. увеличился с 1,4 трлн до 2,8 трлн вон, что делает ее одним из основных направлений политики публичных закупок.

Кроме того, программа «Government Excellent Products» характеризуется тем, что она может осуществляться только Службой публичных закупок, которая отвечает за закупочную систему Республики Корея. Реализация программы в сфере государственных закупок имеет синергетический эффект, поскольку она объединяется с национальной платформой электронной коммерции под названием «Nara Jangteo comprehensive e-shopping mall».

Учитывая, что более 35% закупаемой продукции МСП — это «превосходная» продукция, Служба публичных закупок могла бы внести большой вклад в политику

инновационного роста с помощью программы присвоения знака качества «Government Excellent Products». Для достижения данной цели необходимо более гибко управлять текущей программой присвоения этого знака, а также установить более тесную связь с другими направлениями деятельности Службы публичных закупок, связанными с инновационным ростом.

В целом новой или инновационной продукции трудно выйти на рынок публичных закупок, поскольку традиционно в сфере закупок наибольшее значение играет ценовой критерий. Заказчики идут на закупку только тогда, когда доказано стабильное качество и экономическая целесообразность продукта, а на закупаемую продукцию есть спрос у потребителей. Другими словами, они предпочитают продукцию, которая уже проверена и установлена в качестве стандартов на рынке, а спрос также имеет тенденцию создаваться вокруг этой проверенной и стандартизированной продукции.

Однако если рынок публичных закупок останется с существующими продуктами и текущим спросом, то продвижение инноваций на государственном рынке будет ограничено. Поэтому, чтобы расширить сферу спроса со стороны заказчиков, необходимо включить более широкий спектр продукции в программу «Government Excellent Products» и аналогичные программы. Для того чтобы программа «Government Excellent Products» развивалась в долгосрочной перспективе, следует позволить продукции для развития новых технологий в альтернативных секторах войти в эту программу, если они могут стимулировать новый спрос на рынке публичных закупок.

В связи с этим недавно было пересмотрено положение о присвоении знака качества «Government Excellent Products» и в дополнение к инновационным прототипам в программу была также включена инновационная продукция, приобретаемая Службой публичных закупок в результате исследований и разработок. Примечательно, что это позволяет инновационным продуктам, таким как конвергентная продукция, войти в программу в дополнение к продукции, принадлежащей к существующей традиционной промышленной группе.

Корейские специалисты отмечают, что вероятность приобретения «превосходной» продукции выше, чем другой продукции, для технологического развития, по-

тому что в программе «Government Excellent Products» первая представлена чрезвычайно широко. С другой стороны, эксперты заявляют, что цена (за единицу) «превосходной» продукции, как правило, выше, чем у другой продукции. Также в качестве проблем реализации названной программы отмечается, что трудно определить, какая продукция отвечает всем требованиям «превосходной» продукции, поскольку нет универсальных признаков, позволяющих отличить ее от другой продукции.

Представляется необходимым повысить осведомленность участников рынка о «превосходной» продукции путем установления связи между спросом и предложением на эту продукцию — в частности, путем создания специальных буклетов о «Government Excellent Products» для руководителей высшего звена наиболее крупных заказчиков.

References

Korea Institute of Procurement. A study on the development plan of the designation system for excellent procurement products. 2010.

Korea Institute of Procurement. A study on the advancement of the excellent product designation program. 2011.

Korea Institute of Procurement. A study on the improvement direction of the excellent product system for the strategic development of industries and companies. 2013.

Korea Institute of Procurement. Analysis of public procurement market to strengthen support for preferential purchase of technology-development products. 2018.

Korea Institute of Procurement. Analysis of the effect of designating excellent products and research on policy directions. 2019.