

УДК 33

Потенциал государственных закупок в решении приоритетных задач социально-экономического развития: институциональный и информационный аспект

Ковалев Дмитрий Викторович

Старший преподаватель,
кафедра информационной экономики,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;
e-mail: dvkovalev@sfedu.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с задачами, проблемами и приоритетными тенденциями развития системы государственных закупок в Российской Федерации в институциональном и информационном ракурсе. Проиллюстрирована эволюция и раскрыта логика институционализации и реформирования современной системы государственных закупок. Обоснована важная роль механизма государственных закупок в решении приоритетных вопросов экономического развития, включая стимулирование спроса на высокотехнологическую и инновационную продукцию, снижение коррупционных рисков, ресурсное обеспечение малого бизнеса. Показана большая роль и выявлены позитивные эффекты применения информационных систем и информационно-технологического обеспечения в совершенствовании механизма государственных закупок (резкое снижение временных и денежных затрат на подготовку и предоставление конкурсной документации, расширение круга участников конкурсных процедур и т.п.). В качестве лимитирующего фактора и одновременно точки развития определена недостаточная поддержка автоматизации работы с информацией.

Для цитирования в научных исследованиях

Ковалев Д.В. Потенциал государственных закупок в решении приоритетных задач социально-экономического развития: институциональный и информационный аспект // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 12А. С. 330-336.

Ключевые слова

Государственные закупки, электронное правительство, малый бизнес, информационное взаимодействие, информационные технологии.

Введение

В настоящее время существенные резервы повышения эффективности решения приоритетных задач развития российской экономики находятся в области конкурентного механизма закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд. Отлаженный механизм государственных закупок способствует повышению уровню конкуренции и уменьшению коррупционной составляющей, дает возможность стимулировать развитие малого бизнеса через стабильную ресурсную поддержку его деятельности при условии участия в поставках товаров и услуг для государства и т.д. При этом качество механизма государственных закупок в значительной степени базируется на институциональной и информационной составляющих, в совокупности обеспечивающих условия его формирования и практику реализации, что определяет актуальность исследования соответствующих вопросов.

Основная часть

Институт государственных закупок в России в ходе различных исторических этапов развития претерпел значительные трансформации. В качестве первого зафиксированного успешного опыта конкурентных торгов можно считать осуществление снабжения Смоленска в 1654 году мучной продукцией по указу царя Александра Михайловича [Полное Собрание Законов Российской Империи, 1830]. Бурное развитие государственные закупки получили во времена реформ и преобразований Петра I. Договора подряда позволяли государству организовать быстрое строительство новых производственных мощностей, обеспечивать продовольствием и товарами первой необходимости армию. В это время было сформировано первое государственное учреждение, отвечающее за взаимодействие с частными подрядчиками – Канцелярия подрядных дел. К этому же времени относится появление одной из основных форм государственных закупок – проведение публичных торгов. И уже тогда проявились основные проблемные места данной области – значительное число злоупотреблений при использовании и распределении бюджетных средств, не исполнение условий и сроков выполнения контрактов [Стурза, 2013].

В 1758 году был выпущен Регул провиантского правления Елизаветы Петровны, где особое внимание уделялось закупкам не у перекупщиков, а непосредственно у производителей.

К XIX система была налажена настолько, что не требовалось непосредственного присутствия потенциального поставщика, а существовала возможность передачи заявки.

После Октябрьской революции в сформированном конкурсном механизме государственных закупок не было необходимости, и протяжении существования СССР экономика оставалась плановой, а механизм распределения ресурсов находился в руках государственных органов. Переход к новой системе хозяйствования в начале 1990-х годов потребовал заново создавать систему государственных закупок, и в первую очередь – сформировать правовые основы данной деятельности. Уже 28.05.1992 года был принят Закон РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», а 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Данные законы, однако, не устанавливали четкой процедуры размещения государственных заказов, в связи с чем сформулированные в них идеи так и не получили практического воплощения. В то же самое время к системной проблеме госзакупок – высокой коррупционной составляющей - добавились сложности переходного периода в Российской Федерации, такие как:

- резкое сокращение государственных расходов;
- большая доля напрямую финансируемых из бюджета предприятий и учреждений;

– массовые задержки оплаты госзаказов со стороны бюджета;

В связи с этим уже в 1997 году была проведена первая реформа рассматриваемой сферы, авторизованная указом Президента РФ №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 08.04.1997 г.

Однако, несмотря на множество прогрессивных элементов данной реформы, в ней не предусматривалось никакого единого механизма хранения информации о закупках. И уже в 2005 году Государственной Думой РФ был принят Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В качестве базовых концепций данного закона выступали:

- Представление информации о торгах на едином общероссийском портале;
- Обеспечение единого порядка размещения заказов для государственных и муниципальных нужд;
- Обеспечение прозрачности госзакупок;
- Создание конкурентных условий – свободный доступ в систему новых участников;
- Низкие стоимостные пороги на обязательные конкурентные процедуры.
- Использование единого формата представления данных госзаказчиками.

Некоторые исследователи утверждают, что данный закон «имеет в некоторых вопросах даже более передовые позиции по отношению к законодательству развитых стран, став, таким образом, для них даже законодательным ориентиром по многим вопросам в сфере регулирования размещения государственного и муниципального заказа» [Евраев, Писенко, 2006].

Появление критики со стороны заказчиков на низкое качество поставок и неэффективность процедур привел к принятию к более чем 30 пакетов поправок закон за период 2005-2011 годов.

К настоящему времени в России сформировалась во многом уникальная информационная система размещения государственных заказов, состоящая из единого портала размещения информации (<http://www.zakupki.gov.ru>) и пяти площадок электронных торгов (Единая электронная торговая площадка (<https://etp.roseltorg.ru/>), ЭТП RTS tender (<https://www.rts-tender.ru/>), ЭТП Госзакупки ММВБ (<http://www.etp-micex.ru/>), Система торгов «Сбербанк-АСТ» (<http://sberbank-ast.ru/>), Система электронных торгов ZakazRF (<http://etp.zakazrf.ru/>)). Уменьшение количества торговых площадок позволило нивелировать одну из основных коррупционных схем раннего этапа – создание нескольких сотен торговых площадок со своими правилами и форматами доступа к ним и размещение заказов на одной из них.

Учитывая показатели использования сети интернет в Российской Федерации,¹ более 72% людей возрастом от 16 лет так или иначе используют его в своей повседневной деятельности, можно заключить, что создание и развитие данной системы позволило во многом обеспечить механизмы, позволяющие реализовать цели, поставленные реформой 2005 года, такие как представление информации в рамках одного информационного узла сети Internet, обеспечение единого порядка размещения заказов и обеспечение прозрачности информации.

Созданные институциональные условия позволили реализовать на практике преимущество новой системы государственных и муниципальных закупок, в том числе были реализованы

¹ Проникновение интернета в России. URL: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/RU/Documents/Reports/2018/GfK_Rus_Internet_Penetration_in_Russia_2017-2018.pdf

базовые возможности формирования и представления информации в электронном виде – поиск информации в базе портала и выгрузка полученных в распространенных форматах обмена данными между информационными системами, такими как «Данные, разделенные запятыми» (comma separated values/CSV) и «Расширенный формат разметки» (extensible markup language/XML). В то же самое время необходимо отметить недостаточную поддержку автоматизации работы с информацией и нацеленность на работу с ним человека (в качестве примера можно привести информационный портал Центробанка РФ - <http://www.cbr.ru/development/>).

Создание данной системы позволило резко сократить временные и денежные затраты на подготовку и предоставление конкурсной документации, участие в конкурсных торгах, а следовательно, позволило увеличить круг участвующих в процессе госзакупок предприятий, вплоть до субъектов малого бизнеса. Учитывая структуру российского экономического пространства (таблица 1) можно утверждать, что привлечение малого бизнеса к работе в государственных закупках потенциально значительно расширит количество участников в процессе торгов, а следовательно – увеличит конкуренцию в области традиционно являющейся весьма монополизированной.

Таблица 1 - Структура российской экономики²

	Кол-во микропредприятий	Кол-во малых предприятий	Кол-во средних предприятий
2016 год	2597646	2770562	13346

Также государственные закупки выступают как один из основных инструментов стимулирования спроса на высокотехнологическую и инновационную продукцию – в качестве примера можно привести программу импортозамещения в сфере программного обеспечения.

С другой стороны, в современных экономических условиях, характеризующихся стагнацией мировой и российской экономик, так и сохраняющимся санкционным давлением на Российскую Федерацию, наиболее уязвимым оказывается именно малый бизнес. Это связано, в первую очередь, с ростом курса валют и ограничениями на выход на внешние рынки долгосрочного кредитования. Если до введения ограничений малые предприятия и так работали на грани рентабельности, то в современных условиях многие из них оказываются на грани закрытия. Учитывая вышеизложенное, можно заключить, что к комплексу мер, уже осуществляемых органами государственной власти в явном порядке, такими как субсидии на открытие бизнеса, возвращение процентов по кредиту, грантовая поддержка, льготные программы налогообложения можно отнести и расширение возможностей участия в государственных закупках для малого бизнеса.

Принятое в декабре 2015 года постановление правительства Российской Федерации позволило участвовать малому бизнесу не только в торгах для органов государственной власти, но и крупных государственных компаний. Несмотря на длительный для малого бизнеса срок (от нескольких месяцев до полугода) получения денежных средств по контракту, необходимости обеспечивающих мер и некоторые другие ограничения, сама возможность работы с наиболее

² По данным Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_47/Main.htm

надежными и платежеспособными субъектами российского рынка позволяет субъектам малого и среднего бизнеса получить доступ к крупным и прогнозируемым денежным потокам.

Заключение

Можно заключить, что в настоящее время в Российской Федерации усилиями различных органов власти сложилось во многом уникальная ситуация, позволяющая создать предпосылки решения нескольких серьезных экономических проблем, как модернизации государственной системы в сторону уменьшения бюрократических барьеров и снижения коррупционных предпосылок в сфере государственных закупок, так и создания не прямых мер стимулирования малого и среднего бизнеса. С другой стороны, развитие информационных технологий и применение их в системе госзакупок [Ковалев, Никитаева, 2017] позволяет нивелировать проблему быстрой обработки больших объемов информации, необходимой для осуществления данной деятельности.

Библиография

1. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html>
2. Закон РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28.05.1992 № 2859-1.
3. Ковалев Д.В., Никитаева А.Ю. Инструментарий поддержки принятия решений в процессе участия субъектов малого и среднего предпринимательства в государственных закупках // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. №11 (ч12). С. 1549-1554
4. Ковалев Д.В., Никитаева А.Ю. Повышение эффективности системы государственных закупок: концептуальный и инструментально-технологический аспект // Потенциал конкурентоспособности современной России: мезо- и микроуровневая проекции. Ростов-на-Дону, 2017. 286 с.
5. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб., 1830. Т. 1. №132. С. 342.
6. Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
7. Приказ Минкомсвязи России «Об утверждении Плана-графика перехода Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на использование отечественного офисного программного обеспечения на период 2017–2018 годов и на плановый период до 2020 года».
8. Слюсарь Н.Б. Мировой опыт в размещении государственных заказов, реализуемый в Таможенном союзе Беларуси, Казахстана и России // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 11. С. 29.
9. Указ Президента РФ от 29.06.2016 № 305 «О продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».
10. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ.
11. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.
12. Федеральный закон Российской Федерации «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 № 60-ФЗ (ред. от 19.07.2011).

The potential of public procurement in addressing the priorities of socio-economic development: institutional and informational aspect

Dmitrii V. Kovalev

Lecturer, Department of Information Economics,
Southern Federal University,
344006, 105/42, Bol'shaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: dvkovalev@sfnu.ru

Abstract

The article deals with issues related to the tasks, problems and priority trends in the development of public procurement in the Russian Federation in the institutional and information perspective. The evolution is illustrated and the logic of institutionalization and reformation of the modern public procurement system is revealed. The important role of the public procurement mechanism in addressing priority issues of economic development, including stimulating demand for high-tech and innovative products, reducing corruption risks, resource support for small businesses. The great role and positive effects of the use of information systems and information technology in improving the mechanism of public procurement (a sharp reduction in time and money spent on the preparation and provision of tender documentation, expanding the range of participants in tender procedures, etc.) are shown. As a limiting factor and at the same time the point of development the insufficient support of automation of work with information is defined. It can be concluded that at present, in the Russian Federation, the efforts of various authorities have created a unique situation in many ways, allowing to create prerequisites for solving several serious economic problems, such as modernizing the state system to reduce bureaucratic barriers and reducing corruption prerequisites in public procurement, and creating indirect incentives for small and medium businesses.

For citation

Kovalev D.V. (2018) Potentsial gosudarstvennykh zakupok v reshenii prioritnykh zadach sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: institutsional'nyi i informatsionnyi aspekt [The potential of public procurement in addressing the priorities of socio-economic development: institutional and informational aspect]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (12A), pp. 330-336.

Keywords

Public procurement, e-government, small business, information interaction, information technology.

References

1. *Edinyi reestr sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva* [Unified Register of small and medium-sized businesses]. Available at: <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html> [Accessed 12/12/2018]
2. *Federal'nyi zakon «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 05.04.2013 № 44-FZ* [Federal Law “On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs” dated 05.04.2013 No. 44-ФЗ].
3. *Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii «O postavkakh produktsii dlya federal'nykh gosudarstvennykh nuzhd» ot 13.12.1994 № 60-FZ (red. ot 19.07.2011)* [Federal Law of the Russian Federation “On the supply of products for federal state needs” of 12/13/1994 No. 60-FZ (as amended on 07.19.2011)].
4. *Federal'nyi zakon «O zakupkakh tovarov, rabot, uslug otdel'nymi vidami yuridicheskikh lits» ot 18.07.2011 № 223-FZ* [Federal Law “On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities” of 07/18/2011 No. 223-FZ].
5. Kovalev D.V., Nikitaeva A.Yu. (2017) Instrumentarii podderzhki prinyatiya reshenii v protsesse uchastiya sub"ektov malogo i srednego predprinimatel'stva v gosudarstvennykh zakupkakh [Toolkit for decision-making in the process of participation of small and medium-sized businesses in public procurement]. *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii* [Competitiveness in the global world: economics, science, technology], 11, part 2, pp. 1549-1554
6. Kovalev D.V., Nikitaeva A.Yu. (2017) Povyshenie effektivnosti sistemy gosudarstvennykh zakupok: kontseptual'nyi i instrumental'no-tekhnologicheskii aspekt [Improving the efficiency of the public procurement system: conceptual and instrumental-technological aspect]. In: *Potentsial konkurentosposobnosti sovremennoi Rossii: mezo- i mikrourovnevaya proektsi* [Potential of competitiveness of modern Russia: meso- and micro-level projection]. Rostov-on-Don.

7. (1830) *Polnoe Sobranie Zakonov Rossiiskoi Imperii. Sobranie pervoe: S 1649 po 12 dekabrya 1825 goda* [Complete Collection of the Laws of the Russian Empire. First meeting: From 1649 to December 12, 1825]. St. Petersburg. Vol. 1.
8. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 11 dekabrya 2014 g. № 1352 «Ob osobennostyakh uchastiya sub"ektiv malogo i srednego predprinimatel'stva v zakupkakh tovarov, rabot, uslug ot del'nymi vidami yuridicheskikh lits»* [Resolution of the Government of the Russian Federation of December 11, 2014 No. 1352 “On the peculiarities of the participation of small and medium-sized businesses in the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities”].
9. *Prikaz Minkomsvyazi Rossii «Ob utverzhdenii Plana-grafika perekhoda Ministerstva svyazi i massovykh kommunikatsii Rossiiskoi Federatsii na ispol'zovanie otechestvennogo ofisnogo programmnogo obespecheniya na period 2017–2018 godov i na planovyi period do 2020 goda»* [Order of the Ministry of Communications and Mass Media of Russia “On Approval of the Plan-Schedule for the Transition of the Ministry of Communications and Mass Communications of the Russian Federation to the use of domestic office software for the period of 2017–2018 and for the planning period until 2020”].
10. Slyusar' N.B. (2012) *Mirovoi opyt v razmeshchenii gosudarstvennykh zakazov, realizuemyi v Tamozhennom soyuze Belarusi, Kazakhstana i Rossii* [World experience in placing government orders, implemented in the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 11, p. 29.
11. *Ukaz Prezidenta RF ot 29.06.2016 № 305 «O prodlenii deistviya ot del'nykh spetsial'nykh ekonomicheskikh mer v tselyakh obespecheniya bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii»* [Presidential Decree of 29.06.2016 No. 305 “On the extension of the action of certain special economic measures in order to ensure the security of the Russian Federation”].
12. *Zakon RF «O postavkakh produktsii i tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd» ot 28.05.1992 № 2859-1* [Law of the Russian Federation “On the supply of products and goods for state needs” of 28.05.1992 No. 2859-1].