

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР И БИЗНЕСА В СИСТЕМЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

О. Л. Некрасова, Т. Г. Чернявская

Донецкий национальный университет,
Донецк, Донецкая Народная Республика

В статье определена сущность закупочной деятельности как инструмента установления партнерских отношений между государством и бизнесом. Охарактеризованы основные способы и модели зарубежного опыта осуществления государственных закупок. Проанализирован современный механизм закупочной деятельности в Донецкой Народной Республике (ДНР, Республика). Выявлены ключевые направления по преодолению экономико-правовых барьеров развития данной сферы в Республике.

Ключевые слова: *закупочная деятельность, государственные закупки, государственный заказ, партнерские отношения, тендер, конкурс система прокьюрементта.*

INTERACTION OF AUTHORITIES AND BUSINESS IN THE PROCUREMENT SYSTEM

O.L. Nekrasova, T.G. Chernyavskaya

Donetsk National University,
Donetsk, Donetsk National Republic

The article defines the nature of procurement as a tool for establishing partnerships between the state and business, as well as its role in the development of the national economy. Based on foreign experience, the authors systematized the main models of public procurement (public procurement). The dynamics of the development and formation of this activity in the Donetsk People's Republic (DPR, Republic) is analyzed. The key problems of reducing the effectiveness of procurement procedures in the republic were identified, which are: legal risks, corruption risks, commercial and financial risks. Successful examples of foreign experience in coordinating the implementation of procurement procedures can be used in Republic. The author's approach to the formation of a set of measures to overcome existing difficulties is proposed.

Keywords: *procurement, public procurement, government order, partnerships, tender, competition.*

Постановка проблемы. Закупочная деятельность является одной из самых важных сфер для обеспечения функционирования субъектов, финансируемых из бюджетов различных уровней. Эффективное расходование бюджетных средств является одним из показателей не только уровня жизни населения, но и степени развития предпринимательского сектора. Усиление взаимодействия государства и бизнеса оказывает стимулирующее воздействие на развитие национальных производителей, что является особенно актуальным в условиях экономического кризиса. Поиск путей формирования партнерских отношений между административным и предпринимательским сектором обуславливает необходимость проведения данного исследования.

Анализ последних исследований и публикаций. Закупочная деятельность как способ реализации потребностей государства является объ-

ектом научных изысканий многих зарубежных и отечественных ученых, таких как: А. Беллони, Н. Дэвис, Х. В. Тэй, К. А. Белокрылов, О. С. Белокрылова, О. А. Морозов, Р. И. Кузьмин, А. И. Кулясов, В. А. Мельничук, А. И. Ормышев, С. А. Сергеева и др. Однако рассмотрению закупочной деятельности как способа взаимодействия государства и бизнеса по-прежнему уделяется мало внимания.

В связи с этим **целью** данного исследования является анализ закупочной деятельности как института формирования партнерских отношений государства и бизнеса.

Результаты полученных исследований. По мнению ученых, партнерство государства и бизнеса необходимо рассматривать с позиции форм взаимодействия. При этом целесообразно выделить три наиболее важных формы партнерства: экономическое партнерство; правовое партнерство; организационное партнерство [3].

Организационное партнерство представляет собой различные формы участия представителей одной из сторон в структурных подразделениях другой стороны взаимодействия. Например, это может быть, с одной стороны, участие представителей государства в органах корпоративного управления предпринимательской структуры, а с другой — участие представителей бизнеса в органах, влияющих на принятие государственных решений. В соответствии с указанными форм учеными предлагаются следующую классификацию видов партнерства бизнеса и власти [5].

Во-первых, экономическое взаимодействие включает: государственные унитарные предприятия; государственные корпорации; корпорации по государственному участию; государственно-частное партнерство; рыночные взаимоотношения (закупки, тендеры, инвестиционные контракты).

Во-вторых, правовое взаимодействие включает: государственное регулирование предпринимательской деятельности; государственное регулирование конкуренции; государственное регулирование взаимодействия государственных и предпринимательских структур [6].

В-третьих, организационное взаимодействие предусматривает: взаимное участие представителей сторон в деятельности других сторон; государственный заказ [7].

Одним из наиболее перспективных способов реализации концепции рационального и эффективного использования бюджетных средств является широкое внедрение государственных закупок (госзакупки) товаров, работ и услуг на основе принципов открытой конкуренции, прозрачности, недискриминации и децентрализации.

Удовлетворение этих потребностей — главная задача государственного управления и привлеченных к этому процессу государственных служащих. Закупка товаров, работ и услуг составляет большую часть этой задачи. Общественность вправе ожидать от государственного управления и государственных служащих наиболее эффективного использования государственных средств [2].

Эффективное выполнение главной функции публичных закупок (удовлетворение общественных потребностей) невозможно без создания конкурентной среды и обеспечения прозрачности процесса использования государственных средств. Достижение этих целей возможно лишь в случае установления единых для всех государственных заказчиков прозрачных процедур и разработки соответствующего механизма реализации публичных закупок с законодательным, институциональным и информационным обеспечением [1].

Наличие разнообразных моделей зарубежного опыта проистекают из различных подходов к организации госзакупок. Систематизированные особенности осуществления государственной закупочной деятельности за рубежом представлены в табл. 1.

Таким образом, несмотря на существующие различия в подходах к формированию системы регулирования закупочной деятельности в различных государствах, существует ряд общих тенденций:

1. Расширение географии использования «зеленых» государственных закупок.
2. Снижение барьеров для заключения госконтракта при высоких требованиях к соответствию продукта международным стандартам.
3. Формирование общественных организаций для привлечения населения к независимому контролю за закупочными процедурами.
4. Позиционирование госзакупок как средства для стимулирования инновационного роста национальной экономики [9].
5. Глобальная цифровизация процесса госзакупок с использованием современных технологий.
6. Использование госзакупок как одного инструментов развития трансграничного взаимодействия [12].

Прежде чем анализировать возможность имплементации указанных направлений в отечественную практику, необходимо рассмотреть особенности существующей системы регулирования госзакупок в ДНР.

Стоит заметить, что несмотря на то, что Республика находится на этапе своего становления, уже определена институциональная область координации закупочной деятельности. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим ее, является Постановление Совета Министров ДНР от 31.05.2016 № 7-2 «Об утверждении Временного Порядка о проведении закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства и собственные средства предприятий ДНР». При этом Министерство экономического развития ежеквартально публикует отчеты о проведении закупочных процедур в Республике.

Также существует портал госзакупок — Единая информационная система в сфере закупок, — в котором предоставляется для общего доступа план закупок, объявления о результатах, уведомления об акцепте/отмене, алгоритм проведения процедур закупок за бюджетные средства. Предлагается также на сайте регистрация на прохождение обучения в сфере осуществления закупок товаров, работ и услуг за бюджетные средства.

Таблица 1

Особенности осуществления государственной закупочной деятельности за рубежом

Государство	Характеристика выбранной модели
Германия	<ul style="list-style-type: none"> • госзакупки должны отвечать стандартам, заявленным в ЕС; • возможность оспаривания решения о размещении госзаказа; • государство лишается преференциального положения в конкуренции с частным сектором [8]; • один из способов контроля за госзакупками — привлечение общественности («Форум заказа»). <i>Для реализации закупочной деятельности снимаются ограничения в конкуренции, поскольку продукт, выступающий объектом закупки должны быть надлежащего качества</i>
Швеция	<ul style="list-style-type: none"> • бесплатный доступ к тендерной документации; • децентрализованный способ закупки, при котором заказчик может осуществлять ее самостоятельно, без участия централизованного государственного органа; • обязательное использование «зеленых» закупок. <i>Доступная система участия в госзакупках, а также использование закупочной деятельности для развития рынка экологически чистой продукции</i>
РФ	<ul style="list-style-type: none"> • децентрализованный способ закупки, при этом процесс планирования госзакупок достаточно хаотичен; • госзакупки рассматриваются как средство развития предпринимательства [10]; • госзакупки расцениваются как элемент расширения внешнеэкономического сотрудничества [11]. <i>Госзакупки направлены на достижение экономической эффективности системы и развития производства</i>
США	<ul style="list-style-type: none"> • императивная регламентация заключения госконтрактов; • смешанный способ госзакупок: заключение госконтракта для выполнения государственных программ — децентрализованный способ, для функционирования государственного аппарата — централизованный (Администрация общих служб); • четкое планирование госзакупок (создан специализированный орган — Офис государственного заказа); • потенциальный участник госконтракта должен быть зарегистрирован в качестве поставщика. <i>Система госзакупок автоматизирована и максимально упрощена при глубоком контроле со стороны государства</i>
Канада	<ul style="list-style-type: none"> • регулирование госзакупок осуществляется специализированным органом — Министерством государственных работ и услуг Канады; • строгий мониторинг за госзакупками с целью противодействия коррупции. <i>Госзакупки осуществляются таким образом, чтобы они могли выдерживать критику общественности</i>
Китай	<ul style="list-style-type: none"> • поддержка отечественных производителей, посредством предоставления льгот и преференций; • ограничение деятельности иностранных компаний на рынке госзакупок; • стимулирование отечественного инновационного производства (предоставление ценовой преференции от 5 до 10 %); • требование о содержании местных компонентов. <i>Госзакупки рассматриваются как способ снижения зависимости национальной экономики от иностранных ресурсов и поддержания национального производителя, в частности, инновационного продукта</i>

В 2019 г. состоялись (полностью или частично по лотам) 1113 из проведенных процедур (что на 178 процедур закупок меньше, чем по итогам предыдущего года), в результате чего было заключено 2157 договоров о закупке (то есть на 263 договора больше, чем в 2018 г.). Увеличение количества заключенных договоров при уменьшении количества состоявшихся закупок указывает, в том числе, на повышении результативности проведения процедур закупок в отношении отдельных частей предметов закупки.

Однако, с учетом того, что доля процедур без заключенного договора в 2019 г. относительно

2018 г. уменьшилась (с 38,67 до 37,65 %), можно сделать вывод, что снижение эффективности заказчиков обусловлено скорее внешними факторами, такими как низкая заинтересованность субъектов хозяйствования в участии в бюджетных закупках, чем ухудшением организации проведения процедур закупок заказчиками.

Признание процедур несостоявшимися в 2019 г. было обусловлено причинами финансового характера ввиду сокращения расходов на осуществление закупок, а также в связи с получением предложений, цена которых превышала запланированный размер финансирования.

Доля таких процедур в общем объеме процедур, не закончившихся заключением договора, составила 6,8 % (в разрезе процедур) и 4,2 % (в разрезе лотов). В части минимизации рисков необходимости признания закупки несостоявшейся по причине получения предложений, общая цена которых превышает сумму, выделяемую на данную закупку, рекомендацией является более тщательное и взвешенное планирование расходов заказчиком.

Основные показатели экономической эффективности осуществленных закупочных процедур в Республике представлены в табл. 2.

Исходя из данных табл. 2, можно сделать вывод, что развитие закупочной деятельности в государстве происходит достаточно хаотично, в связи с чем сложно проследить общую тенденцию. Несмотря на это, очевидно, что из года в год экономическая эффективность проводимых процедур падает. Сложившаяся ситуация связана с рядом причин (рис. 1).

Ключевыми барьерами в развитии данной сферы являются несовершенство законодательной базы, а также экономическая нестабильность развития государства. В связи с этим необходимо определить направления по совершенствованию

механизма регулирования закупочной деятельности в Республике. Схема построения современной системы государственной закупочной деятельности в Республике представлена на рис. 2.

Следовательно, акцент должен быть сделан на использовании новейших технологий, поскольку этот способ является не только экономичным, но и позволит государству интегрироваться в международное экономическое сообщество, компенсируя создавшийся технологический разрыв. Для этого необходимо внедрение электронных торговых механизмов для повышения прозрачности данной деятельности и минимизации возможности возникновения коррупционных проявлений (создание электронного магазина, электронного каталога, формирование системы электронных торгов).

Общая координация подобного механизма должна осуществляться за счет создания аналитического центра. При этом особое внимание необходимо уделить разработке системы вовлечения общественности в процесс надзора за транспарентностью формирования партнерских отношений между государством и бизнесом.

Исходя из вышесказанного, при сложившейся негативной ситуации, в которой вынуждена

Таблица 2
Показатели экономической эффективности [4]

Вид процедуры закупки	Экономический эффект, %			Удельный вес экономии, %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Открытый конкурс	1,24	11,77	13,36	6,59	67,89	93,3
Запрос ценовых предложений	0,35	9,13	23,41	1,86	0,14	0,1
Закупка у одного участника	17,27	33,94	7,2	91,55	31,97	6,5
Общий итог	18,86	14,87	12,66	100	100	100

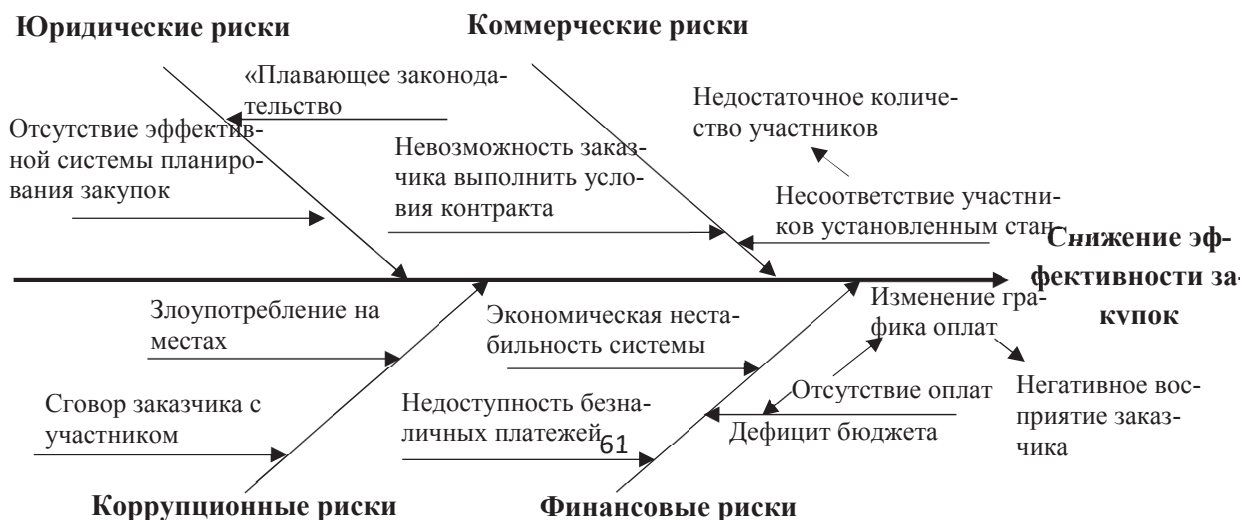


Рис. 1. Система проблем развития государственной закупочной деятельности в Республике



Рис. 2. Схема построения современной системы государственной закупочной деятельности в Республике

формироваться политика государственных закупок, наиболее приемлемым способом повышения эффективности деятельности является обращение Республики к зарубежному опыту, в частности попытка ориентирования на информатизацию государственного управления.

Выводы. Таким образом, система прокьюрента представляет собой один из важнейших рычагов государственного регулирования экономики любого государства. С помощью государственных закупок правительство обеспечивает не только выполнение своих экономических и социальных программ, но и стимулирует развитие тех или иных отраслей народного хозяйства, поддерживает национальных производителей со стороны международной конкуренции, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, поддерживает развитие малого бизнеса, а также регулирует некоторые социальные процессы.

Укрепление партнерских отношений между государством и бизнесом в ДНР посредством формирования системы регулирования закупочной деятельности. Необходимо заметить, что в целом в 2019 г. сохранился уровень конкуренции, достаточный для проведения конкурентных процедур закупки, с возможностью потенциального увеличения в последующих периодах. Однако, возможность развития закупочной деятельности осложнена существованием ряда проблем, преодоление которых связано с определением путей совершенствования механизма регулирования госзакупок в Республике.

Перспективами дальнейших исследований является анализ возможности имплементации успешного зарубежного опыта по повышению эффективности взаимодействия властных и предпринимательских структур в контексте осуществления закупочной деятельности в отечественную практику.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Belloni, A. Budget-Constrained Procurement / A. Belloni // Cresse.info, 2018. 43 p.
2. Davies, N. Government procurement: the scale and nature of contracting in the UK / N. Davies // Institute for government, 2018. 90 p.
3. Thai, Kh. V. Public procurement re-examined / Kh. V. Thai // Journal of public procurement. Vol. 1. P. 9—50.

4. Аналитический мониторинг закупок // Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики. — URL: http://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=709 (дата обращения: 09.03.2020).
5. Белокрылов, К. А. Партнерское взаимодействие субъектов рынка государственных закупок / К. А. Белокрылов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2016. — № 3. — С. 64–73.
6. Белокрылова, О. С. Институциональная модернизация системы госзакупок: зоны риска / О. С. Белокрылова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. — 2016. — № 2. — С. 21–29.
7. Взаимодействие с органами государственной власти, или government relations / сост. О. А. Морозов. — Санкт-Петербург : СПбГТУРП. — 2015. — 86 с.
8. Кузьмин, Р. И. Роль и место сегмента G2B в системе электронного правительства / Р. И. Кузьмин // Политическое управление.—2012. — № 2 (3). — С. 9.
9. Кулясов, А. И. Совершенствование организационно-распорядительных методов управления региональной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг / А. И. Кулясов. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. гос. ун-т, 2018. — 140 с.
10. Мельничук, В. А. Альтернативные примеры организации систем государственных закупок / В. А. Мельничук, А. М. Самарин // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. — 2017. — №4 (24). — С. 81–86.
11. Ормышев, А. Н. Теоретические основы развития системы государственных закупок в экономике / А. Н. Ормышев, Д. А. Калдияров, Д. С. Нардин. // Фундаментальные исследования. — 2017. — № 8 (1) — С. 207–211. — URL: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=41648> (дата обращения: 09.03.2020).
12. Сергеева, С. А. Совершенствование механизма антикоррупционного мониторинга реализации государственной политики регламентации закупок (на примере г. Москвы) : дис. ... канд. экон. наук / С. А. Сергеева. — Москва, 2019. — 193 с. — URL: <https://mgimo.ru/upload/diss/2019/sergeeva-diss.pdf> (дата обращения: 09.03.2020).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Некрасова Ольга Леонидовна — доктор экономических наук, заведующий кафедрой международного бизнеса и делового администрирования Донецкого национального университета, Донецк, Донецкая Народная Республика. olha_nekrasova@mail.ru

Чернявская Татьяна Геннадиевна — студент 4-го курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Донецкого национального университета, Донецк, Донецкая Народная Республика. vspro.go@mail.ru

REFERENCES

1. Belloni A. Budget-Constrained Procurement. *Cresse.info*. 2018. 43 p.
2. Davies N. Government procurement: The scale and nature of contracting in the UK. *Institute for government*. 2018. 90 p.
3. Thai Kh. V. Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, vol. 1, pp. 9–50.
4. Analiticheskij monitoring zakupok [Analytical Procurement Monitoring]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Doneckoj Narodnoj Respubliki* [Ministry of Economic Development of Donetsk People's Republic]. Available at: http://mer.govdnr.ru/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=709, accessed 09.03.2020. (In Russ.).
5. Belokrylov K.A. Partnerskoe vzaimodejstvie sub"ektov rynka gosudarstvennyh zakupok [Partnership interaction of public procurement sub-projects]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS* [State and municipal government. SCAGS Scientific Notes], 2016, no. 3, pp. 64–73. (In Russ.).
6. Belokrylova O. S. Institutsional'naya modernizaciya sistemy goszakupok: zony riska [Institutional modernization of the public procurement system: risk areas]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS* [State and municipal government. SCAGS Scientific Notes], 2016, pp. 21–29. (In Russ.).
7. *Vzaimodejstvie s organami gosudarstvennoj vlasti, ili government relations* [Interaction with public authorities, or government relativity]. St. Petersburg, 2015. 86 p. (In Russ.).
8. Kuz'min R. I. Rol' i mesto segmenta G2B v sisteme elektronnoho pravitel'stva [Role and place of the segment of G2B in system of the e-government]. *Politicheskoe upravlenie: nauchnyj informacionno-obrazovatel'nyj elektronnyj zhurnal* [Political management: scientific informational and educational electronic journal], 2012, p. 9. (In Russ.).
9. Kulyasov A.I. *Sovershenstvovanie organizacionno-rasporyaditel'nyh metodov upravleniya regional'noj kontraktnoj sistemoj v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug* [Improving organizational and managerial methods of managing the regional contract system in the field of procurement of goods, works, services]. St. Petersburg, Saint Petersburg State University Publ., 2018. 140 p. (In Russ.).
10. Mel'nichuk V.A. Al'ternativnye primery organizacii sistem gosudarstvennyh zakupok [Alternative examples of organizing public procurement systems]. *Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informacionnyh tekhnologij* [Bulletin of the Siberian Institute of Business and Information Technology], 2017, no 4 (24), pp. 81–86. (In Russ.).

11. Ormyshev A.N. Teoreticheskie osnovy razvitiya sistemy gosudarstvennyh zakupok v ekonomike [The theoretical basis for the development of public procurement in the economy]. *Fundamental'nye issledovaniya* [Basic research], 2017, no 8 (1), pp. 207–211. Available at: <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=41648>, accessed 09.03.2020. (In Russ.).

12. Sergeeva S. A. *Sovershenstvovanie mekhanizma antikorrupcionnogo monitoringa realizacii gosudarstvennoj politiki reglamentacii zakupok (na primere g. Moskvy)* [Improving the mechanism of anti-corruption monitoring of the implementation of the state procurement regulation policy (for example, Moscow)] Thesis. Moscow, 2019. Available at: <https://mgimo.ru/upload/diss/2019/sergeeva-diss.pdf> (In Russ.).