

ASSESSMENT OF FACTORS DETERMINING THE DIGITALIZATION LEVEL OF INDUSTRIAL ENTERPRISES IN THE SVERDLOVSK REGION

Abstract

Today's trend should be considered the introduction of information technology in industry. Changes in the principles of operation of enterprises.

The article also proposes coefficients that make it possible to assess the level of digitalization at industrial enterprises of the Sverdlovsk region. Consideration of theoretical issues on a common methodological toolkit for evaluating digitalization in enterprises.

As a result, additional threats were identified related to external and internal factors.

Keywords: digitalization, industry, factors, efficiency, information technology.

УДК 658.716

В. Д. Плотников, Н. В. Сыманюк

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация

В статье представлен анализ существующей системы закупок в Свердловской области. Выявлены существующие проблемы механизма государственных закупок. Для предложения рекомендаций был проанализирован опыт осуществления закупок в нескольких регионах России, а также зарубежный опыт.

Ключевые слова: государственные закупки, муниципальные закупки, контрактная система закупок, центральный закупочный орган, уполномоченный орган.

Процесс организации закупочной деятельности для государственных нужд в Российской Федерации является относительно новым и претерпевает трансформации. В настоящее время Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» очерчивает только общие подходы к реализации данной деятельности, остальные детальные регуляторы должны быть сформированы регионами самостоятельно, исходя из собственной специфики.

Свердловская область является одним из наиболее развитых регионов в России. Богатая промышленность, разветвленная инфраструктура, наличие инвестиций в регионе – эти составляющие позволяют занимать лидирующие позиции по социально-экономическому положению среди субъектов. Для поддержания экономической эффективности органы власти Свердловской области реализуют различные направления политики, в том числе политику государственных закупок, которые могут достигать 25 % бюджета области.

Для реализации системы закупок в Свердловском регионе принята государственная программа «Совершенствование механизмов осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд Свердловской области до 2024 года». В ней утверждаются основные цели и задачи, а главным приоритетом государственных закупок определяется эффективное расходование бюджетных средств [3]. Органом, реализующим настоящую государственную программу, назначен Департамент государственных закупок Свердловской области. Он является уполномоченным органом на определение поставщиков для заказчиков Свердловской области [5]. В Постановлении Свердловской области № 1665-ПП также определены другие полномочия департамента:

1) реализует государственную политику в сфере размещения заказов на поставки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Свердловской области, а также в сфере развития конкуренции в контрактной системе закупок;

2) осуществляет методическую и информационную поддержку деятельности заказчиков Свердловской области;

3) осуществляет мероприятия по совершенствованию государственного управления в сфере закупок;

4) ведет региональную информационную систему закупок Свердловской области.

Департамент также взаимодействует с местными заказчиками с помощью, так называемых, соглашений между региональным органом власти и муниципальным образованием. Суть взаимодействия такова: при начальной (максимальной) цене контракта более 1 млн. рублей местный орган передает заявку на осуществление закупки департаменту. Последний, в свою очередь, проверяет необходимую документацию на соответствие законодательству, формирует и публикует информацию о закупке на электронных площадках, публикует разъяснения положений закупки (готовит разъяснения заказчик), создает комиссию для осуществления закупки, в которую входят сотрудники местного заказчика, рассматривает заявки на участие в конкурсных процедурах и подписывает итоговые соглашения.

В случаях, когда цена контракта составляет менее 1 млн. рублей органы муниципальных образований самостоятельно ведут закупочные процедуры с помощью своих контрактных служб и подразделений. Таким образом, мы можем констатировать, что тот механизм реализации закупочной деятельности, который сформирован в Свердловской области, является централизованным, при котором имеется единый уполномоченный орган, осуществляющий закупки и обеспечивающий поддержку заказчикам региона в определенных случаях. Наряду с этим, присутствуют также и децентрализованные инструменты: заказчики субъекта зачастую ведут свои закупки самостоятельно. Так, согласно данным Департамента, за 2019 год при определении поставщиков для заказчиков Свердловской области (как государственных, так и муниципальных) было принято всего 3968 заявок от заказчиков. Из них только 162 от муниципальных заказчиков. Из общего числа заявок количество состоявшихся составляет лишь 1160 (около 30 %). Остальные часто не собирали необходимого количества заявок – в 57 % случаев принята только одна заявка [6].

Муниципальные заказчики отмечают некачественное методическое и информационное сопровождение со стороны департамента. При запросах на разъяснение законодательства региональный орган дает общую информацию, которую затруднительно применять при конкретной ситуации. По этой причине в закупочной документации заказчиков региона чаще встречаются ошибки и несоответствия.

Кроме этого наблюдается проблема обеспечения принципа конкуренции. Конкуренция в конкурсах варьируется в промежутке от 1,03 (приобретение жилых помещений, закупки лекарственных препаратов) до 4,7 (строительство) заявок на один конкурс. Аналогичные показатели за рубежом начинаются от 12 заявок на одну процедуру. Ситуация показывает, что при гибриде централизованного и децентрализованного механизма закупок больший акцент делается на последний. Чаще заказчики региона самостоятельно ведут свои закупки, отдельно определяя свой порядок, не отходящий от норм основного Закона о контрактной системе закупок № 44-ФЗ. Это создает изолированную и иногда противоречивую политику закупок.

Для формирования рекомендаций по модернизации механизма закупок в Свердловской области мы определим, что под этим механизмом мы понимаем систему средств и инструментов межведомственного взаимодействия государственных и муниципальных органов в процессе реализации закупочной деятельности, организованных наиболее последовательным образом, имеющих внутреннюю логику и иерархию. Настоящее взаимодействие должно быть нормативно закреплено, сопровождаться налаженной коммуникацией, единым правовым обеспечением. При данном механизме акцент делается в сторону централизованного подхода, при котором сводится к минимуму риск фрагментации и дублирования при осуществлении закупочных процедур.

Проиллюстрируем существующие варианты проведения политики государственных закупок в некоторых регионах России и за рубежом.

Субъекты России демонстрируют различные подходы к организации государственных закупок. В первую очередь, важно указать, что понятие «заказчики субъекта» в том или ином

регионе трактуется по-разному. Свердловская область в это понятие включает государственные бюджетные, казенные, автономные учреждения, исполнительные органы государственной власти, а также муниципальные заказчики (на основании соглашений, о которых говорилось выше). Аналогичная интерпретация присутствует в Омской и Ленинградской области. Другие регионы не включают в это определение муниципальных заказчиков. Примерами таких систем могут быть Тюменская, Челябинская области.

Челябинская область централизует закупки некоторых органов исполнительной власти региона. Их перечень определен в отдельном Распоряжении Челябинской области и насчитывает 21 орган. Их закупками занимается Министерство информационных технологий и связи Челябинской области. Кроме этого закрепляется четкий перечень товаров, работ, услуг, которые закупаются централизованно. В дальнейшем власти области планируют расширить перечень органов-заказчиков, но не включают в него муниципалитеты.

Тюменская область имеет уполномоченный орган на определение поставщиков для заказчиков региона – Управление государственных закупок Тюменской области. Его правовой статус аналогичен статусу Департамента государственных закупок Свердловской области. Однако управление чаще работает по совместным конкурсам для государственных заказчиков, исключая муниципалитеты. Также не указаны, в каких случаях заказчики региона могут или должны обращаться к услугам Управления.

В Ленинградской области создан Комитет государственного заказа, который является уполномоченным органом на определение поставщиков для заказчиков субъекта. Комитет работает с совместными конкурсами, закупками государственных заказчиков, если начальная (максимальная) цена контракта более 2 млн. рублей. Комитет также взаимодействует с муниципальными заказчиками, если они осуществляют закупки, которые покрываются областным бюджетом или имеют целевое для области значение. Между муниципальным образованием и Комитетом оформляется соглашение.

В Омской области сформировано Главное управление контрактной системы, которое исполняет функции уполномоченного органа. Взаимодействуя с муниципальными заказчиками, оно сопровождает их закупки, если они имеют целевое значение для области и имеют цену более 1 млн. рублей. Главное управление осуществляет действия по определению поставщиков для органов исполнительной власти Омской области, казенных учреждений Омской области, бюджетных учреждений Омской области. Нормативно закреплён перечень товаров, работ, услуг, по которым проходят централизованные закупки. Этот перечень небольшой по объёму и включает в себя закупки строительной категории.

Можно утверждать, что в России демонстрируется децентрализованный подход к определению политики государственных закупок. Регионы самостоятельно определяют свои механизмы. Отдельные регионы выбирают более централизованный подход на своей территории: создают уполномоченные органы, сопровождают закупки муниципальных образований. Однако такой механизм распространён не повсеместно, и муниципальные органы работают по своим закупкам самостоятельно, что также может порождать новые механизмы закупок.

Обратимся к опыту зарубежных стран в сфере государственных закупок. Германия демонстрирует жёсткую централизацию закупок. Во-первых, на федеральном уровне созданы пять центральных закупочных органов, которые отличаются по сфере деятельности и занимаются совместными закупками по рамочным договорам. Заказчики в Германии могут добровольно присоединиться к существующим рамочным договорам, однако Правительство рекомендует сделать этот механизм обязательным. Во-вторых, земли в Германии создали похожие системы. Так, в Нижней Саксонии созданы два центральных закупочных органа, которые занимаются сбором потребностей заказчиков и реализуют свои рамочные соглашения. Аналогичная система действует в Северной Рейн-Вестфалии. На субнациональном уровне в Германии централизованные закупки могут достигать более двух третей от общего объёма [7, с. 109, 126-129].

В Италии проведено масштабное исследование, которое проанализировало существующую систему закупок. Для оценки эффективности авторы использовали рассчитываемые экономические показатели, статистические открытые данные, опросы специалистов. Исследование показало, что децентрализованные подразделения имеют более низкие показатели закупок по сравнению с централизованными (как государственные, так и муниципальные). Также авторы отмечают, что в централизованных органах компетенция специалистов выше, что позволяет оптимизировать временные, финансовые, трудовые ресурсы государственных и муниципальных подразделений при проведении закупок. Более централизованные единицы закупок на уровне регионов могут концентрировать в себе более квалифицированные людские ресурсы. Исследователи приходят к выводу, что закупочные потребности муниципалитетов и казенных учреждений выгоднее перенести на более центральные административные уровни, например, регионы, которые обладают большей компетенцией [4, с. 864-865, 876].

В США в середине XX века создан центральный закупочный орган – Администрация общего обслуживания (GSA). Настоящий орган занимается централизованными закупками для гражданских структур. В их число могут входить как федеральные агентства, так и местные администрации. Штаты в определении своей политики закупок имеют определенную свободу. Их политики должны соответствовать положениям главного федерального закона о закупках (FAR-51). Так, штат Мэриленд имеет централизованный орган – Департамент по вопросам управления и бюджета, который занимается закупками от имени штатов, использует специальные стандартизированные планы закупок для обеспечения потребностей местных властей. Аналогичная ситуация замечена в штате Вирджиния, Флорида и некоторых других [2, с. 4, 11-14].

В Египте долгое время действовала децентрализованная система закупок, при которой каждый административный орган обеспечивает свои потребности в товарах и услугах при закупках без какой-либо координации с другими субъектами. Исследователи отмечают, что это привело к росту стоимости закупок, что, в свою очередь, побудило правительство вмешаться. Затем центральный закупочный орган – Главное управления государственных услуг – предоставил централизованный механизм. Согласно этому механизму, Главное управление брало на себя закупки общего пользования, разделяя их на пять больших категорий. Министерства обязуются предоставлять информацию о своих потребностях по этим пяти категориям. На региональном уровне (мухафазы) создаются центральные комитеты, которые отвечают за сбор запросов от местных администраций и подразделений, а также за осуществление единых закупок. В 2015 году федеральное правительство обязало каждое министерство и провинции централизовать политику закупок. Децентрализованные подходы стали использоваться при специфичных потребностях [1, с. 272-275].

Таким образом, мы наблюдаем общую зарубежную тенденцию к централизации закупочных систем. Государства создают специальные центральные органы, как на федеральном уровне, так и на уровне регионов. Эти органы имеют обширные полномочия, ресурсы и коммуникации. Они действуют по общим планам, которые формируются исходя из потребностей подконтрольных им администраций и подразделений. Это позволяет фокусировать квалифицированных кадров, снижать временные и финансовые затраты на выполнение заказов. Мы считаем, что наиболее важным в централизации остается факт того, что в эту систему включены местные органы власти.

Нам представляется, что подобная система может быть уместна и в Свердловской области. Исходя из нашего анализа, (а) необходимо обязать муниципалитеты Свердловской области проводить большую часть закупок через Департамент государственных закупок. Для этого необходимо единое нормативное закрепление механизма, а также создание четкого структурированного перечня товаров, работ, услуг, по которому Департамент сможет собирать потребности заказчиков. Для оптимизации этой деятельности контрактные службы и подразделения внутри самих государственных и муниципальных заказчиков могут формировать потребности своего органа и передавать Департаменту; (б) концентрировать

квалифицированных специалистов в центральном органе для оптимизации всего процесса закупок в финансовом и временном плане.

Библиографический список

1. Aboelazm K. and Afandy A. (2019). Centralization and decentralization of public procurement: Analysis for the role of General Authority for Governmental Services (GAGS) in Egypt. *Journal of Advances in Management Research*, Vol. 16, No. 3, pp. 262-276. DOI: 10.1108/JAMR-05-2018-0049.
2. Vonortas N. S., Bhatia P., Mayer D. P. (2011). *Public Procurement and Innovation in the United States*. Elliot School of International Affairs. George Washington University, Washington, DC.
3. Об утверждении государственной программы Свердловской области «Совершенствование механизмов осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд свердловской области до 2024 года»: Постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2013 года № 1274-ПП (в ред. от 20.02.2020) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 16.04.2020).
4. Chiappinelli O. (2020). "Decentralization And Public Procurement Performance: New Evidence From Italy," *Economic Inquiry*, Western Economic Association International, Vol. 58 (2), pp. 856-880. DOI: 10.1111/ecin.12871.
5. О наделении полномочиями на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Департамента государственных закупок Свердловской области и утверждении Порядка взаимодействия Департамента государственных закупок Свердловской области и заказчиков Свердловской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд Свердловской области: Постановление Правительства Свердловской области № 1665-ПП от 27 декабря 2013 года (в ред. от 1.08.2019) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 16.04.2020).
6. О предоставлении информации за 12 месяцев 2019 года // Департамент государственных закупок Свердловской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://goszakaz.midural.ru/uploads/document/1552/otchetza12mes2019goda.pdf> (дата обращения: 16.04.2020).
7. OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/1db30826-en.

V. Plotnikov, N. Symaniuk

ACTUAL ISSUES OF PERFORMANCE OF STATE PURCHASING OF GOODS, WORKS, SERVICES IN THE SVERDLOVSK REGION

Abstract

The article presents an analysis of the existing procurement system in the Sverdlovsk region. The existing problems of the public procurement mechanism are identified. We analyzed the experience of procurement in several regions of Russia, as well as foreign experience, to propose recommendations.

Keywords: public procurement, municipal procurement, contract procurement system, central procurement authority, authorized body.