

К.А. БЕЛОКРЫЛОВ, к.э.н.,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону, Россия
kbelokrylov@yandex.ru

ЭЛЕКТРОНИЗАЦИЯ КАК ПРИОРИТЕТНЫЙ ИНСТИТУТ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Экономическая политика государства как стратегический вектор, определяющий перспективы развития экономики, реализуется в соответствии с определенными правилами и нормами, т.е. институтами. В настоящее время наиболее эффективным и новационным институтом выступает электронизация всей деятельности государства, в частности такой значимой составляющей экономической политики, как закупочная политика. Хотя в России декларировано создание самой прозрачной в мире системы государственных и муниципальных закупок, однако, как показывают проведенные опросы государственных служащих, она не обеспечивает необходимой степени транспарентности вследствие оппортунистического поведения заказчиков и сговора участников торгов. Проведенный анализ взаимосвязи эффективности электронных аукционов и прозрачности информации о торгах выявил ее высокую степень тесноты, что позволило обосновать вывод о необходимости перевода в электронный формат других способов закупки, прежде всего, конкурса.

Ключевые слова: экономическая политика, государственная закупочная политика, электронизация, электронный аукцион, электронный конкурс

К.А. Belokrylov

Electronization as a priority Institute of realization of the state economic policy

The government's economic policy as a strategic vector defining the prospects of economic development, is realized according to certain rules and regulations, i.e. institutions. Currently, the most effective and innovative institute is electronization of all activities of the state, in particular of such significant part of economic policy as procurement policy. While Russia has declared the creation of the most transparent in the world system of state and municipal procurements, however, as was shown by surveys of public servants, it doesn't provide the necessary degree of transparency due to the opportunistic behavior of customers and collusion among bidders. The analysis of interrelation of efficiency of electronic auctions and transparency of information about the auctions revealed its high degree of tightness that allowed to substantiate the conclusion about necessity of the transfer to electronic format

other methods of procurement, first of all, tendering.

Key words: Economic policy, state procurement policy, electronization, electronic auction, electronic tendering

Государственная экономическая политика определяет не только текущие механизмы регулирующего воздействия государства на развитие экономики и общества, но и является определенным форсайтом – стратегией развития на перспективу. Эту перспективную роль играют также правила и нормы, т.е. институты реализации экономической политики, в качестве наиболее новационного из которых выступает электронизация, стремительно развивающаяся в последнее десятилетие в России. Широкое распространение электронных технологий ставит задачу, с одной стороны, теоретического осмысления происходящих институциональных изменений, а с другой, – разработки практических механизмов их более эффективного использования.

Концепция электронизации государства стала, с одной стороны, объективным следствием стремительного развития электронно-коммуникационных технологий, а с другой, – сформировалась в ответ на потребности реформирования самого государства, обусловленные «взлетом и прекращением существования кейнсианского государства всеобщего благоденствия» [1. P.100].

В последнее 20-летие XX в. в развитых странах были реализованы различные модели реформирования системы государственного регулирования, целеориентированные на решение проблем его эффективности, соответствия принципам демократии, требованиям экономической эффективности, ответственности и открытости [2]. Одной из таких моделей выступает концепция нового государственного управления (New Public Management – NPM) [3. P.8], разработанная на основе реализации ряда основополагающих принципов [4. С. 122]:

- достижение высокой производительности труда государственных служащих в сфере предоставления услуг государства с

© К.А. Белокрылов, 2014

<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbu.gov.ua/>

расширяющимся спросом без повышения налогового бремени;

- клиентоориентированность, предполагающая каналлизацию государственных расходов, определяемую потребностями граждан, повышение качества государственных услуг;

- децентрализация – переводение центра ответственности на более низкие уровни государственного управления;

- бюджетирование по результатам, т.е. ориентация на результат.

Со второй половины 1990-х гг. основным фактором реформирования системы государственного регулирования в развитых странах стала повсеместная информатизация. Причем именно государство выступило в роли институционального инноватора, принуждая субъектов бизнеса и граждан к электронному взаимодействию с таможенными, налоговыми, паспортными и др. государственными службами [3. Р.6].

В России важнейшей составляющей общего модернизационного процесса выступает институциональная модернизация самого государства, и в частности, системы удовлетворения его потребностей [5. С. 190-198], адекват-

ной императивам транспарентности. Формируется институт открытого (электронного) правительства, обеспечивающий взаимодействие государственных организаций в сети Интернет для оптимизации предоставления общественных благ (государственных услуг), повышения уровня участия населения и предпринимателей в государственном регулировании [6. С. 54].

Все эти позитивные институциональные изменения осуществляются во всех сферах деятельности государства, в т.ч. и в сфере государственной экономической политики, одним из направлений которой выступает государственная закупочная политика, целеориентированная на повышение эффективности закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения потребностей общественного сектора. Несмотря на то, что в РФ создана самая прозрачная в мире система государственных и муниципальных закупок, тем не менее фактический уровень транспарентности остается невысоким, о чем свидетельствует анализ результатов опросов государственных и муниципальных служащих в 1 полугодии 2013г., повышающих квалификацию в Пилотном центре госзакупок Южного федерального университета (рисунок 1).

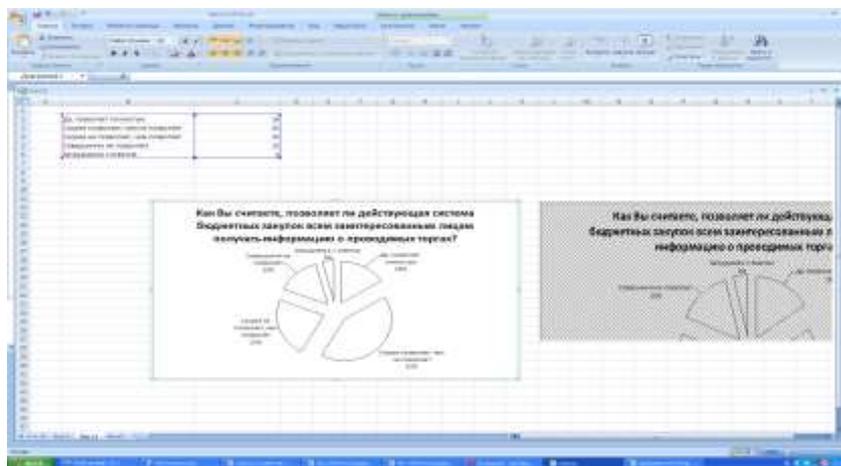


Рис. 1. Распределение ответов госслужащих на вопрос о доступности информации о торгах

Как показывают данные, представленные на рисунке 1, с полной уверенностью считают сложившуюся систему прозрачной лишь 16% из 200 опрошенных государственных служащих, 42% дали отрицательный ответ. Это ставит задачу, во-первых, электронизации различных способов осуществления торгов, а, во-вторых, поиска проблемных зон в информационной доступности и разработки системы мер по ее повышению.

Цель данного исследования состоит в том, чтобы на основе углубления теоретиче-

ского анализа содержания процесса институционализации обосновать направления развития электронизации закупочных процедур и тестировать взаимосвязь степени прозрачности информации о результатах торгов с эффективностью электронных аукционов, позволяющую выявить проблемные зоны транспарентности системы закупок, а также предложить эффективные направления электронизации такой значимой составляющей экономической политики государства, как закупочная политика.

Для достижения поставленной цели ис-

.....
<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbuu.gov.ua/>

пользована институциональная методология, метод экономико-социологических опросов, а также метод кросс-табуляции с использованием программы SPSS [7. 416 с.]

Решение первой исследовательской задачи – мониторинг процесса институционализации электронного государства – предполагает, прежде всего, содержательную характеристику самого процесса институционализации. Так, западные исследователи понимают институционализацию как динамичный, непрерывный процесс [8. P.2], результаты которого будут очевидны только через какое-то время [8. P. 10]. Процесс институционализации осуществляется через соответствующие скрипты – наблюдаемые, повторяющиеся действия и образцы взаимодействия (паттерны), характерные для того или иного явления [8, P. 8].

Другими исследователями институционализация рассматривается как выражение того, насколько хорошо в организации осуществляется процесс совершенствования [9. P.4] на трех основных уровнях:

- инстанция конкретного процесса (или артефакта процесса);
- уровень планирования;
- отчетность в масштабах всей организации [9. P.7].

По мнению Kennedy M. Th., Fiss P. Chr. процесс институционализации или институциональных изменений представляет собой приспособление к условиям и интерпретацию их как угрозы или возможности [10. P. 900]. Институционализация рассматривается зачастую как процесс обеспечения рутинных действий [11. P. 1114].

Бергер П. и Лукман Т. рассматривают институционализацию в контексте социализации человека, выводя институты из процессов хабиутализации (опривычивания), предшествующих любой институционализации и обуславливающих «уменьшение различных выборов» [12. С.90]. Исходя из этого, институционализация трактуется ими в контексте трех ее субстанций:

- взаимная типизация опривыченных действий деятелями разного рода: любая такая типизация есть институт: «В этом отношении институты оказываются для индивида внешними, сохраняющими свою реальность, независимо от того, нравится она ему или нет. Он не может избавиться от них. Институты сопротивляются его попыткам изменить их или обойтись без них. Они имеют над ним принудительную власть и сами по себе, благодаря

силе своей фактичности, и благодаря механизмам контроля, которыми обычно располагают наиболее важные институты» [12. С. 92];

- историчность и контроль, независимо от и еще до того, как созданы какие-либо механизмы санкций, поддерживающих институт (система социального контроля);

- объективная реальность, т.е. массовость поведения экономических субъектов, превращение норм и правил в массовую институциональную практику [12. С. 102], но это созданная человеком объективность: экстернализованные продукты человеческой деятельности приобретают характер объективности, т.е. происходит их объективация: «Объективная реальность институтов не становится меньше от того, что индивид не понимает их цели и способа действия. Важно иметь в виду, что объективность институционального мира — сколь бы тяжелой ни казалась она индивиду — созданная человеком, сконструированная объективность» [12. С.101].

Белокрылова О.С. и Фролова Л.А. дополнили эти составляющие процесса институционализации четвертым элементом – механизмом принуждения экономических субъектов к исполнению правил и норм, без которого соответствующее поведение экономических субъектов не типизируется и не превращается в массовую институциональную практику [13. С. 59].

Базируясь на предложенном подходе, процесс институционализации электронного государства содержательно можно представить через следующие последовательно реализуемые этапы:

- формирование типичного поведения экономических субъектов по использованию информационных технологий;
- создание институтов государственного контроля их использования;
- массовая институциональная практика электронного взаимодействия.
- принуждение акторов к использованию информационных технологий.

Электронизация институтов власти в России предполагает трансформацию системы государственного регулирования взаимоотношений с гражданами, бизнесом и взаимосвязей между органами государственной власти в направлении повышения открытости государства, качества получаемых населением общественных благ и реализации других государственных функций на основе массовой институциональной практики использования ин-

формационно-коммуникационных технологий, т.е. электронизацию государства.

Концепция электронного правительства возникла как результат взаимодействия двух тенденций конца XX в.: широкомасштабного реформирования государственного управления (административной реформы) в целях повышения его эффективности и развития информационно-коммуникационных технологий. Институционализация электронного правительства позволяет осуществлять мониторинг эффективности предоставления государственных услуг; упрощает и делает прозрачным государственный финансовый менеджмент, управление персоналом и реализацией государственных программ [14].

Электронное правительство в узком смысле означает применение информационно-коммуникативных технологий в деятельности органов государственной власти в процессе оказания услуг населению и предпринимательству, организации муниципальных и государственных закупок, выполнении операций в области государственных финансов, получении и передаче информации [15, Р.19]. Электронное правительство в широком смысле рассматривается как процесс изменения внутренних и внешних микро- и макровзаимодействий в системе управления государственными институтами на основе использования масштабных объемов информации и информационно-коммуникационных технологий, которые позволяют оптимизировать управление, повысить качество обеспечения населения общественными благами и услугами, а также реализации конституционных прав граждан [16].

Узкая содержательная характеристика категории «электронное правительство» соответствует в большей мере практической стороне применения информационно-коммуникационных технологий в системе государственного управления. С научной точки зрения большую категориальную нагрузку несет широкое определение данного термина. На наш взгляд, электронное правительство включает не только разработку, внедрение и использование информационно-коммуникационных технологий в работе органов государственного управления, но это, прежде всего, новая теория государственного управления, теоретически осмысливающая радикальные изменения взаимоотношений между государством и обществом, а также в целом модернизацию системы публичного управления с помощью информационно-коммуникационных средств и методов

реализации государственных задач, расширение демократических принципов государственного управления – доступности, гласности и подотчетности государства обществу. Предметная область теории электронного правительства оконтуривает проблемы перехода к новым видам взаимодействий и способов государственного управления, изменения принципов работы внутри правительственных структур, а также их внешних взаимодействий с гражданами, субъектами бизнеса и институциональными структурами гражданского общества.

К настоящему времени четко тестируется типичность поведения государственных служащих в контексте использования электронных технологий, введен жесткий контроль и мониторинг развития электронного взаимодействия государства с гражданами, бизнес-структурами и гражданским обществом, осуществляется электронизация внутренних взаимодействий через электронный документооборот, электронный бюджет, интернет-совещания, стремительно растет число пользователей государственных услуг примерно на 10-20% в месяц в Ростовской области [17]. Эти нарастающие высокими темпами процессы отражают новое явление – формирование института электронного правительства, электронизацию государства (таблица 1), который, наряду с электронной коммерцией и электронной самозанятостью идентифицируется как базовый институт формирующейся информационной экономики [13].

Важнейшей составляющей государственной экономической политики выступает закупочная политика [19], целеориентированная на удовлетворение потребностей государственного сектора. Ее значимость определяется, прежде всего, масштабностью выделяемых на закупки товаров, работ, услуг государственных ресурсов – 5849, 2 млрд. руб. (8,7% ВВП) в 2013г. составили только государственные и муниципальные закупки по Федеральному закону N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и 12,598 млрд. руб. (18,8% ВВП) закупки регулируемых организаций по Федеральному закону N 223-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", в целом – 27,6% ВВП, до 65 % от суммы расходов федерального бюджета [20, 21. С.7-8].

Таблица 1

Количественные характеристики электронного правительства [18]

	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Доля органов государственной власти, использовавших Интернет, в общем их числе, %	86,8	90,5	93,0
Доля органов государственной власти, использовавших в отчётном году, %:			
локальные вычислительные сети (ЛВС)	72,7	76,7	77,5
электронную почту	87,4	89,4	91,7
выделенные каналы связи	33,3	34,8	35,6
средства электронной цифровой подписи	74,5	83,2	84,4
системы электронного документооборота	-	72,7	72,4
Степень информационной открытости официальных сайтов федеральных органов государственной власти	39,5	54,5	60,0
Доля населения, получающего госуслуги в электронной форме, в общем числе домашних хозяйств	7,9	9,2	11,0
Доля населения, использующего доступ к сети Интернет с целью поиска информации о товарах и услугах, их заказа, бронирования мест, подачи собственных объявлений о продаже личных вещей и имущества, ко всем домохозяйствам	16,7	21,5	26,7
Доля размещенных гос- и муниципальных заказов на с использованием электронных торговых площадок, в общем объеме размещаемых заказов:	25,0	80,5	92,8
Доля органов государственной власти, использовавших веб-сайт при оказании государственных услуг	8,2	10,6	14,0

Процесс институционализации электронного прокьюремета как наиболее эффективной формы реализации государственной закупочной политики четко тестируется по следующим выявленным выше содержательным характеристикам институционализации:

- формирование типичного поведения всех участников торгов по использованию информационных технологий через представление информации обо всех торгах на общероссийском портале госзакупок <http://www.zakupki.gov.ru/>;

- создание институтов государственного и общественного контроля электронного взаимодействия участников торгов;

- массовая институциональная практика электронного взаимодействия с включением в него институтов гражданского общества в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

- принуждение акторов к использованию информационных технологий.

В Ростовской области контроль по осуществлению закупок в регионе осуществляет

Министерство экономического развития Ростовской области, которое каждые полгода вывешивает на сайте <http://www.torgi.donland.ru/> план проведения проверок заказчиков области по размещению государственного заказа на поставки товаров, выполнение работ, предоставление услуг. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" гражданское общество также наделяется функциями контроля всех этапов жизненного цикла закупки – планирования, размещения заказа, контроля исполнения контракта, общественного аудита. Это позволяет уже на стадии планирования выявить закупки, не соответствующие общественным потребностям, например, закупка автомобиля стоимостью более 2 млн. руб. для главы администрации муниципального образования при общем бюджете муниципалитета около 12 млн. руб. была отменена по результатам общественного аудита.

В качестве механизма принуждения участников торгов к электронному взаимодействию, использованию информационно-

коммуникационных технологий выступает обязательность опубликования информации обо всех этапах размещения закупки на общероссийском портале госзакупок, обеспечивающем, таким образом, высокую степень транспарентности информации.

Для решения второй исследовательской задачи – оценки степени тесноты взаимосвязи между транспарентностью и эффективностью торгов – проанализирован опыт и принципы формирования государственной закупочной политики в развитых странах и доказано, что важнейшими из них являются транспарентность и конкурентность. Если в закупках товаров для госнужд на конкурентных рынках участвует минимально допустимое по закону количество участников, то это прямо указывает, на наш взгляд, на влияние нерыночных факторов, включая коррупционный. Степень конкурентности системы бюджетных закупок оценивается на основе анализа двух взаимосвязанных показателей:

- доступность информации о закупках;
- количество участников закупочных процедур.

Доступность информации определяется количеством используемых участником каналов информирования субъектов бизнеса и стоимостью доступа к ним. Наиболее распространенным каналом информации является официальный сайт для размещения заказов в сети Интернет.

Однако, по мнению участников торгов, электронизация закупочных процедур не обеспечила в полной мере решения проблемы прозрачности, доступности информации о торгах, прежде всего, объявления о закупке. Заказчики прибегают к различным способам сокрытия информации – вместо кириллицы используют латиницу, делают намеренные ошибки в наименовании предмета закупки, что затрудняет электронный поиск, затачивают спецификацию под конкретного аффилированного поставщика и т.д.

Так, проверка Министерства общего и профессионального образования Ростовской области выявила следующие нарушения закупочных процедур:

- утверждение должностным лицом заказчика документации об аукционе не соответствующей требованиям, предусмотренным законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- нарушение сроков размещения на официальном сайте в сети «Интернет» информации о размещении закупке, ее размещение с нарушением требований законодательства», ее недостоверность или вообще неразмещение;

- сокращение срока подачи заявок и установление в извещении требований о представлении сведений, не предусмотренных Законом;

- размещение извещения о проведении запроса котировок с указанием на товарные знаки без сопровождения словами «или эквивалент» либо таких требований к товару, которые ограничивают конкуренцию;

- нарушение других процедур – порядка отбора участников, выбора победителя, рассмотрение котировочных заявок, подлежащих отклонению;

- заключение контракта с нарушением объявленных условий торгов либо с нарушением условий исполнения контракта.

По результатам авторского опроса в январе-феврале 2014г. 25 фирм г. Ростова, участвующих в торгах (запросах котировок), проводимых Министерством здравоохранения Ростовской области, 64% участников торгов считают, что с введением электронных аукционов процесс госзакупок стал менее прозрачным; около 78 % опрошенных отмечают тенденцию увеличения числа недобросовестных фирм, что снижает возможности победы добросовестного участника торгов. Более половины опрошенных уверены в том, что электронный аукцион не обеспечивает конкуренции по качеству поставляемой продукции. В качестве системы мер по ее решению предлагаются введение предварительной квалификации (40%), включение в состав заявки документов, подтверждающих наличие ресурсов для выполнения заказа (33%). Среди положительных последствий внедрения электронных аукционов ростовские участники размещения заказа выделяют упрощение формирования заявки на участие (65% респондентов).

В соответствии с выдвигаемой гипотезой о непосредственной взаимосвязи между эффективностью электронных закупок и степенью прозрачности информации о закупках поставлена задача определить степень тесноты взаимосвязи переменных “Вопрос 1 – Какова эффективность электронных аукционов?” от переменных “Вопрос 2 – “Позволяет действующая система госзакупок всем заинтересованным лицам получать информацию о результатах торгов?” (рисунок 2) с использованием

программного продукта SPSS и результатов опросов 200 государственных служащих, прошедших повышение квалификации в Пилотном центре государственных закупок Южного федерального университета в первом полугодии 2013г. Поскольку это номинальные переменные, то чистый логит-анализ не подходит,

но применимы кросс таблицы, в которых сравниваются наблюдаемые частоты с ожидаемыми и оценивается ненормированная разность. Особую значимость имеет для данного анализа величина «Остаток», которая рассчитывается как разность между ожидаемой частотой и наблюдаемой частотой.

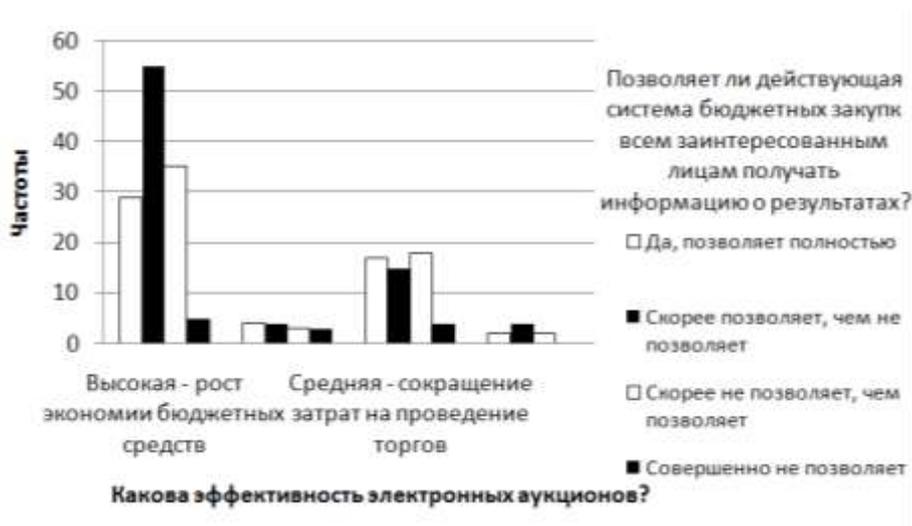


Рис. 2. Взаимосвязь открытости информации о результатах торгов и эффективности электронных аукционов

Чем выше величина остатка, тем сильнее зависимость между величинами. Знак перед остатком значения не имеет (важно только «модульное значение»), а степень тесноты связи (зависимости) определяет непосредственно сам исследователь (эксперт). Значение остатка 5 как величина параметра, начиная с которого наблюдается связь выбранных показателей, выбрана нами на основе оптимизации результатов. Чем выше величина остаток, тем выше степень связи между переменными рассматриваемых вопросов, причем она рассматривается по модулю, то есть просматривается каждый вопрос и выбирается значение остатка, большее по модулю, чем 5.

Для наличия зависимости необходимо, чтобы наблюдаемые частоты значительно отличались от ожидаемых, об этом можно судить по ненормированным остаткам, т.е. разности наблюдаемых частот и ожидаемых частот. Оцениваются эти остатки на основе опыта исследователя (эксперта).

Используя метод кросс-табуляции, вопросы об эффективности и прозрачности сравниваются друг с другом, что позволяет получить соответствующие зависимости. Мы использовали равное количество ответов (100 %)

для определения зависимости. Анализ полученных результатов показывает, что эффективность электронных аукционов сильно зависит от прозрачности информации о результатах торгов (таблица 2).

На наш взгляд, это отражает взаимосвязь экономии средств от проведения электронных аукционов (т.е. их эффективности) с их прозрачностью в контексте доступа к информации о торгах. Отсюда вытекает рост экономии бюджетных средств, что и характеризует эффективность данного способа размещения заказа. Тем самым выявлена сильная зависимость между эффективностью электронных аукционов и их ролью в повышении прозрачности системы государственных закупок, поскольку большинство респондентов отметили высокую экономию и значительное повышение прозрачности закупочных процедур. Новый Федеральный закон 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" также определяет принцип открытости (прозрачности) (статья 7) в качестве системообразующего в контрактной системе (рисунок 3).

Таблица 2

Сопряженность ответов на вопрос “Какова эффективность электронных аукционов?” с ответами на вопрос “Позволяет действующая система госзакупок всем заинтересованным лицам получать информацию о результатах торгов?”

	Позволяет действующая система госзакупок всем заинтересованным лицам получать информацию о результатах торгов?				Итого		
	Да, позволяет полностью	Скорее позволяет, чем не позволяет	Скорее не позволяет	Совершенно не позволяет			
Какова эффективность электронных аукционов?	Высокая - рост экономики бюджетных средств	наблюдаемые частоты	29	55	35	5	124
		Ожидаемые частоты	32,2	48,4	36,0	7,4	124,0
		Остаток	-3,2	6,6	-1,0	-2,4	
		Стандартиз. остаток	-,6	1,0	-,2	-,9	
	Низкая - снижение качества покупаемой продукции	наблюдаемые частоты	4	4	3	3	14
		Ожидаемые частоты	3,6	5,5	4,1	,8	14,0
		Остаток	,4	-1,5	-1,1	2,2	
		Стандартиз. остаток	,2	-,6	-,5	2,4	
	Средняя, сокращение затрат на проведение торгов	наблюдаемые частоты	17	15	18	4	54
		Ожидаемые частоты	14,0	21,1	15,7	3,2	54,0
		Остаток	3,0	-6,1	2,3	,8	
		Стандартиз. остаток	,8	-1,3	,6	,4	
Затрудняюсь с ответом	наблюдаемые частоты	2	4	2	0	8	
	Ожидаемые частоты	2,1	3,1	2,3	,5	8,0	
	Остаток	-,1	,9	-,3	-,5		
	Стандартиз. остаток	-,1	,5	-,2	-,7		
Итого	наблюдаемые частоты	52	78	58	12	200	
	Ожидаемые частоты	52,0	78,0	58,0	12,0	200,0	

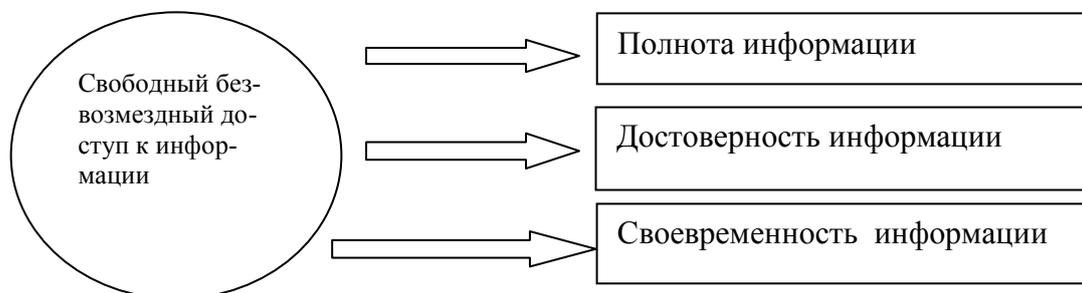


Рис. 3. Принцип прозрачности (статья 7 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд")

Модернизация инструментария бюджетных закупок в условиях институциональных

изменений, стимулируемых повсеместной электронизацией государства, способствует доминированию в системе способов закупки электронного аукциона, обеспечивающего ди-

станционирование чиновника и предпринимателя: если в 2012г. в объеме закупок он составлял 55,42%, то в 2013г. - 72,8% (рисунок 4).

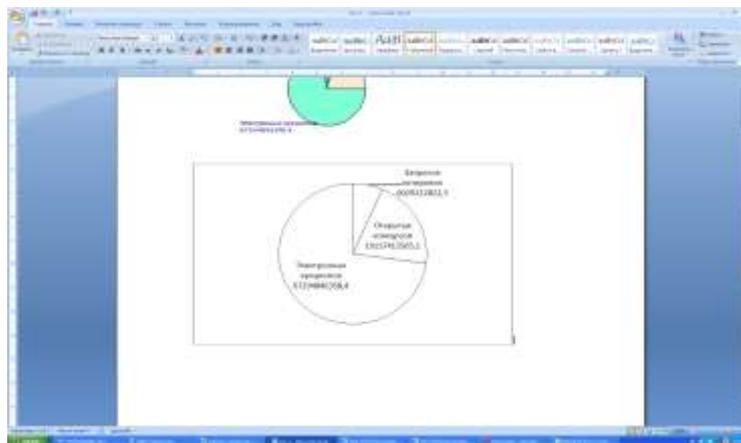


Рис.4. Структура общего объема закупок государственных и муниципальных заказчиков Ростовской области по способам закупки [22]

В целом, на наш взгляд, система государственных и муниципальных закупок трансформируется из эффективного и прозрачного механизма распределения бюджетных средств в один из эффективных инструментов публичного управления социально-экономическим развитием страны, реализации государственной экономической политики [23. С.34]. Изменение функциональной роли системы размещения бюджетного заказа объективно требует ее модернизации [24. С.24], вектор которой целеориентирован на формирование единой контрактной системы, включающей все этапы жизненного цикла закупки – планирование, размещение, контроль исполнения контракта, общественный аудит.

Развитие процессов электронизации системы государственных закупок осуществляется в направлении, во-первых, совершенствования самого электронного аукциона, а во-вторых, через перевод в электронный формат других способов закупки, прежде всего, конкурса, поскольку в соответствии с Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" заказчик сам выбирает способ проведения торгов.

Проведенное исследование позволило получить следующие теоретико-прикладные результаты:

1. Быстро формирующимся правилом (институтом) разработки и реализации госу-

дарственной экономической политики, определяющей не только текущие механизмы регулирующего воздействия государства на развитие экономики и общества, но и реализующей форсайт-технологии перспективного моделирования стратегических целей, выступает электронизация, переводящая взаимодействия экономических субъектов – граждан, фирм, государства, гражданского общества - в электронный формат. Это обуславливает постепенное выращивание института электронного государства, обеспечивающего его открытость и прозрачность для бизнеса и гражданского общества.

2. Электронизация стимулирует позитивные институциональные изменения во всех сферах деятельности государства, в т.ч. и в сфере разработки и реализации государственной экономической политики, одним из направлений которой выступает государственная закупочная политика, целеориентированная на повышение эффективности размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для удовлетворения потребностей общественного сектора. Однако, несмотря на то, что в России создана самая прозрачная в мире система государственных и муниципальных закупок, тем не менее, фактический уровень транспарентности остается невысоким, о чем свидетельствует незначительный уровень экономии бюджетных средств - 8% по электронным аукционам в Ростовской области в 2013г., что сопоставимо с эффектом

масштаба и требует поиска проблемных зон в прозрачности государства.

3. В качестве содержательных характеристик процесса институционализации электронных закупок, позволяющих тестировать осуществляемые институциональные изменения, выступают:

- формирование типичного поведения всех участников торгов по использованию информационных технологий через представление информации обо всех торгах на общероссийском портале госзакупок zakupki.gov.ru/;

- создание институтов государственного и общественного контроля электронного взаимодействия участников торгов;

- массовая институциональная практика электронного взаимодействия с включением в него институтов гражданского общества в соответствии с 44-ФЗ;

- принуждение акторов к использованию информационных технологий.

4. Сложившаяся система государственных и муниципальных закупок обеспечивает повышение эффективности расходования бюджетных средств, но лишь при условии получения всеми заинтересованными лицами информации о проводимых торгах, хотя и частично. Это обусловило расширение информационной составляющей в рамках формирования контрактной системы. Так, если в соответствии с 94-ФЗ на общероссийском портале должна была быть представлена лишь информация о размещении заказа, то согласно 44-ФЗ открыт доступ к полной информации о закупке, т.е. о ходе ее осуществления и результате. В результате формируется “сквозное” информационное сопровождение закупки в единой информационной системе. Однако для обеспечения прозрачности необходимы разработки специальных технических механизмов и их включение в общероссийский портал в целях предотвращения представления извещений о торгах с искаженным определением предмета закупки – латиница, перестановка букв, не вполне соответствующее императивам русского языка наименование предмета закупки и др.

В качестве перспективных направлений дальнейших исследований электронизации экономической политики государства выступают:

- в контексте электронного государства – оценка степени удовлетворенности граждан и фирм предлагаемыми государством услугами в электронном формате, прежде всего, на региональном уровне;

- в контексте электронизации закупочной политики государства предстоит разработка институционально-правовой основы перевода конкурса как способа проведения торгов в электронный формат;

- оценка эффективности включения гражданского общества как общественного аудитора в единую контрактную систему

Литература

1. Eisner M. A. The American Political Economy Institutional Evolution of Market and State. – N.Y.: Teylor&Francis, 2010.

2. Кузьмин А. Два измерения «электронного правительства»: потенциал и практическое использование. [Электронный ресурс]. – URL.: <http://www.processconsulting.ru> (Дата обращения

3. Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edited by Windrum P., PerKoch. – Cheltenham, UK, Northampton, USA, 2008.

4. Голубева А.А. Электронное правительство: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Сер. 8. – 2005. – Вып. 2 (16).

5. Белокрылова О.С. Институциональная модернизация системы удовлетворения потребностей общественного сектора // Институциональные проблемы эффективного государства. – Донецк: ДонНТУ, 2012.

6. Дрожжинов В.И., Зиндер Е.С. Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации. – М.: Экотрендз, 2004.

7. Наследов А. BM SPSS Statistics 20 и Amos: Профессиональный статистический анализ данных. – С-Пб.: Питер, 2013.

8. Barley S.R., Tolbert P.S. Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. – Cornell University ILR School: DigitalCommons@ILR, 1997.

9. Piper D. Measuring Institutionalization. – Lamri Ltd, 2007. [Электронный ресурс]. – URL.: http://www.lamri.com/resources/Measuring_Institutionalization.pdf (Дата обращения 1.03.2014)

10. Kennedy M. Th., Fiss P. Chr. Institutionalization, Framing, and Diffusion: the Logic of TQM Adoption and Implementation Decisions Among U.S. Hospitals // Academy of Management Journal. – 2009. – Vol. 52. – No. 5.

11. Wiseman E. The institutionalization of organizational learning: a neoinstitutional perspective // Proceedings of OLKC 2007 – “Learning

- Fusion”. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc2/papers/wiseman.pdf>. (Дата обращения 27.02.2014)
12. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. – М.: Медиум, 1995.
13. Белокрылова О.С., Фролова Л.А. Информационная экономика: базовые институты и особенности их формирования на региональном уровне. – Ростов н/Д: Содействие-21 век.
14. Григорьев В.П. Основные подходы к понятию электронного правительства. – М., 2009. [Электронный ресурс]. – URL: <http://open-gov.ru/2010/09/19/poghod-egov/> (Дата обращения 3.09.2013)
15. Fang Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development // International Journal of the Computer, the Internet and Management. – 2002. – Vol. 1 – № 2.
16. World Public Sector Report 2003: e-Government at the Crossroads. Department of Economic and Social Affairs. United Nations, 2003. [Электронный ресурс]. – URL: <http://unpan1.un.org/> (Дата обращения 16.09.2013)
17. Лопаткин Г. Число заявлений на получение электронных госуслуг растет на 10-20% в месяц [Электронный ресурс]. – URL: http://www.cnews.ru/reviews/new/it_v_organah_gosudarstvennoj_vlasti_2013/interviews/german_lopatkin/ (Дата обращения 7.01.2014).
18. Результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти – 2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2527>. (Дата обращения 17.02.2014); Мониторинг развития информационного общества в РФ. [Электронный ресурс]. – URL: gks.ru/free_doc/new_site/business/it/monitor_rf.xls. (Дата обращения 17.02.2014).
19. Морозова А.И., Некрасов В.Н. Концепция развития государственной закупочной политики: сущность и особенности механизмов реализации. – М.: FuturisPrint, 2013.
20. Информация по закупкам. Официальный сайт РФ в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>. (Дата обращения 1.03.2014).
21. Социально-экономическое положение России. Январь-декабрь 2013г. – М.: ФСГС.
22. Официальный сайт по государственным и муниципальным закупкам Ростовской области «Рефери». Статистика. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.torgi.donland.ru> (Дата обращения 28.02.2014).
23. Смотрицкая И.И. Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы (научный доклад). – М., 2007
24. Анчишкина О.В. ФКС: новые возможности для развития публичного (государственного и муниципального) заказа на пространстве таможенного союза // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2010. – №20.

Статья поступила в редакцию 20.02.2014