



БИЖОЕВ Б.М.,
независимый исследователь
bizhoyevbetal@mail.ru

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КОРЕЯ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются процессы цифровизации системы публичных закупок, используемые в качестве инструментов повышения эффективности государственного управления. Проводится сравнительный анализ внедрения инноваций в системе публичных закупок Республики Корея и Российской Федерации. Обобщаются причины отсталости цифровой трансформации рынка государственных и муниципальных закупок Российской Федерации. Обосновывается вывод об отсутствии причинно-следственных связей несовершенства нормативно-правового регулирования и реальной имплементации цифровых инструментов.

Ключевые слова: закупки, цифровизация, инновации, сравнительный анализ, инфраструктура, нормативная среда.

Для цитирования: Бижоев Б.М. Цифровизация публичных закупок: сравнительный анализ правового регулирования в Республике Корея и Российской Федерации // Закупки и право. 2024. № 1. С. 107–110. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2024-1-14>.

BETAL M. BIZHOEV,
independent expert
bizhoyevbetal@mail.ru

DIGITALIZATION OF PUBLIC PROCUREMENT: THE COMPARATIVE ANALYSIS OF LEGAL REGULATION EXPERIENCES IN THE REPUBLIC OF KOREA AND THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article examines the processes of digitalization of the public procurement system used as tools to improve the efficiency of public administration. The comparative analysis of the introduction of innovations into the public procurement systems of the Republic of Korea and the Russian Federation is carried out. The reasons for the backwardness of the digital transformation of the state and municipal procurement market of the Russian Federation are summarized. The conclusion is substantiated that there are no cause-and-effect relationships between the imperfection of regulation and the actual implementation of digital tools.

Keywords: procurement, digitalization, innovation, comparative analysis, infrastructure, regulatory environment.

For citation: Bizhoyev Betal M. Digitalization of public procurement: the comparative analysis of legal regulation experiences in the Republic of Korea and the Russian Federation // Procurement and Law. 2024. No. 1. P. 107–110. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2024-1-14>.

Цифровизация системы публичных закупок — мировой тренд. Процессы цифровой трансформации рассматриваются на материалах изучения различных систем закупок, в том числе в коммерческом¹ и публичном сек-

¹ См.: Kosmol T., Reimann F., Kaufmann L. You'll never walk alone: Why we need a supply chain practice view on digital procure-

ment // Journal of Purchasing and Supply Management. 2019. № 25 (4). URL: <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2019.100553>; Bienhaus F. and Haddud A. Procurement 4.0: factors influencing the digitisation of procurement and supply chains // Business Process Management Journal. 2018. Vol. 24. No. 4. P. 965–984. URL: <https://doi.org/10.1108/BPMJ-06-2017-0139>.

торах². В качестве базовой причины, способствующей развитию процессов цифровизации, выделяют глобальные экономические явления — структурные сдвиги в мировой экономике, усиление инновационно-информационного фактора, наступление Четвертой промышленной революции. Адекватной реакцией и приспособлением правительств в разных странах мира на соответствующие процессы становится трансформация государственной системы управления, где приоритетное значение приобретает повышение эффективности методов и инструментов государственного регулирования, в том числе за счет совершенствования системы публичных закупок³.

Южная Корея — одна из самых передовых стран в контексте цифровизации сферы публичных закупок. В обзоре ОЭСР, посвященном Службе государственных закупок Южной Кореи, рассматривается эффективность ее системы, достигнутая за счет внедрения комплексной системы электронных закупок, и экономия, полученная за счет комплексной поддержки общегосударственных контрактов⁴. В отчете также рассматривается, как Корея принимает стратегический и многосторонний подход к использованию государственных закупок для поддержки малого бизнеса и других социальных целей, включая более централизованный взгляд на вопросы обучения и развития рабочей силы, дополнительный функционал системы электронных закупок, а также обзор существующих программ сертификации и предпочтений. В качестве инновации для повышения эффективности, усилий правительства, направленных на то, чтобы сделать государственный сектор более эффективным, действенным, инновационным и чутко реагирующим на потребности и ожидания граждан, опыт Кореи рекомендован ОЭСР при определении возможных улучшений для других стран.

В то же время стоит отметить, что Российская Федерация первой в мире внедрила электронную форму торгов в сфере государственных закупок. Начиная с 2010 г. заказчики разных уровней власти (федерального, регионального и муниципального) попеременно осуществляли переход к тогда еще инновационному способу осуществления закупок — электронному аукциону. Однако Российской Федерации понадобилось десять лет, чтобы окончательно завершить этап цифровизации, перевести все формы торгов в электронную форму и постепенно «оцифровывать» контрактную систему в сфере закупок. Со второй половины 2019 г. все закупки стали электронными, включая конкурсы, запросы котировок и запросы предложений.

² См.: Martinez Raya A., Gonzalez-Sanchez V.M. Tender Management Relating to Imposition of Public Service Obligations on Scheduled Air Routes: An Approach Involving Digital Transformation of Procurement Procedures in Spain // Sustainability. 2020. No. 13. P. 5322. URL: <https://doi.org/10.3390/su12135322>; Бижоев Б.М. Цифровая институциональная трансформация электронных торговых площадок в сфере государственных закупок Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. Т. 12. № 4. С. 416–433.

³ Бижоев Б.М. Эффекты цифровизации контрактной системы в сфере закупок // Вопросы регулирования экономики. 2021. № 12 (4). Р. 140–149. DOI: 10.17835/2078-5429.2021.12.4.140-149.

⁴ The Korean Public Procurement Service // OECD Public Governance Reviews. URL: <https://doi.org/10.1787/22190414>.

За это время отечественный опыт перевода закупок в электронный формат изучили многие страны. Развивая выбранное направление, Южная Корея в 2013 г. приняла Закон об использовании и продвижении электронных закупок (Закон № 11631 от 22 марта 2013 г.) и разработала информационную систему электронных закупок «Narajangto», обеспечив к 2015 г. полный перевод закупок в электронную форму⁵. Европейский Союз в рамках Стратегии «Европа — 2020» принял Директиву — Public Procurement Directive МЕМО/14/20, согласно которой вводится обязательное использование средств электронной связи в сфере государственных закупок⁶. По мнению европейских законодателей, пересмотр и модернизация государственных закупок с переводом их в электронный формат расширит доступ к закупкам, позволит компаниям, в том числе субъектам малого и среднего бизнеса, в полной мере использовать преимущества единого цифрового рынка. То есть наметившийся тотальный переход к электронным торгам — всемирный тренд.

В Южной Корее государственные организации и службы должны закупать товары и услуги, в том числе заказы на строительство и оборону страны, через службу госзаказа. Организацией и проведением государственных торгов в Республике Корея занимается Служба государственных закупок (*Public Procurement Service, PPS*). Все закупочные процедуры, включая торги, заключение контракта, инспекцию доставки и оплату, производятся в электронном виде через систему *KONEPS (Korean ON-line Electronic Procurement Service)*. Весь документооборот происходит в онлайн-режиме. Фактически система KONEPS — это киберрынок⁷. В Российской Федерации, например, только в 2022 г. произошел перевод документооборота, связанного со сферой исполнения контрактов, в электронный формат.

В системе госзаказа Южной Кореи, как и на территории России, доступна вся информация о тендерах и ставках, что, несомненно, направлено на борьбу с коррупцией и повышение открытости в торговой сфере. Однако имплементация новейших достижений ИТ-сферы и конверсия технологий из коммерческого в государственный сектор в России оказались долгими и труднодостижимыми процессами. Регуляторная и нормативная среда имеет ряд недостатков, создавая существенные барьеры на пути формирования новых институтов электронных закупок. Так, по мнению Федеральной антимонопольной службы, являющейся основным контрольным органом в сфере закупок, сегодняш-

⁵ Yong, Jae Lee and Kyung, Si Seong. Developing E-Procurement Systems: A Case Study on the Government E-Procurement Systems in Korea // Public Finance and Management. 2004. P. 138–166; Campbell J.W. Public Procurement Policy in South Korea: Approaches to Sustainable Development and Anti-Corruption. The Experience of Democracy and Bureaucracy in South Korea // Public Policy and Governance, 2017. Vol. 28. Emerald Publishing Limited, Bingley. P. 159–179. URL: <https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000028007>.

⁶ European Commission. МЕМО/14/18 от 15.01.2014. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement.

⁷ Опыт передовых технологий из страны утренней прохлады. 5 апреля 2019 г. // Цифровые Закупки. URL: <https://zakupki-digital.ru/za-rubezhom/opyt-peredovyh-tehnologij-iz-strany-u/>.

нее законодательство не в полной мере приспособлено к работе в цифровой экономике⁸.

К причинам такого отставания относят, во-первых, инфраструктурную неготовность (запоздалую информатизацию, отсутствие широкополосного выхода в интернет), во-вторых, отсутствие навыков работы с электронными системами и соответствующей квалификации. Не менее важным фактором запоздалой реализации ключевых инноваций является также лоббизм крупных заказчиков и корпораций, не желающих переводить свои закупки в более транспарентную среду, создающую равный доступ к участию в них.

Обобщим основные причины, по которым Россия не получила первенство в мире по внедрению электронных закупок:

- отсутствие концепции развития контрактной системы, в том числе ее оцифровки;
- неразвитая информационная инфраструктура (к примеру, высокоскоростной интернет не подключен у порядка 10% муниципалитетов в Российской Федерации⁹);
- отсутствие необходимых навыков (огромное число заказчиков и специалистов по закупкам требует масштабных образовательных мер);
- противодействие, оппортунистическое поведение участников, лоббизм (к примеру, неконструктивная позиция ряда государственных корпораций по переходу к электронным торгам) и т.д.

Данное отличие проявляется и в рейтингах, по которым оценивают цифровизацию экономики тех или иных стран. Так, к примеру, рейтинг по уровню сетевой готовности, который ежегодно публикуется Всемирным экономическим форумом в сотрудничестве с INSEAD (Европейский институт управления бизнесом) в рамках их ежегодного отчета о глобальных информационных технологиях, направленный на измерение степени готовности стран использовать возможности, предоставляемые информационными и коммуникационными технологиями, показывает резкое отличие Российской Федерации и Республики Корея (табл. 1).

Таблица 1

Сравнение стран в рейтинге по уровню сетевой готовности, %¹⁰

Место в рейтинге	Страна	Технологии	Люди	Управление	Влияние	Итого
12	Южная Корея	67,53	80,63	80,69	73,38	75,56
43	Россия	53,71	58,80	59,97	58,49	57,74

⁸ ФАС: современное антимонопольное законодательство недостаточно эффективно для цифровой экономики // Экспертный центр электронного государства. URL: <http://d-russia.ru/fas-sovremennoe-antimonopolnoe-zakonodatelstvo-nedostatochno-effektivno-dlya-tsifrovoj-ekonomiki.html> (дата обращения: 10.02.2018).

⁹ Global Information Technology Report — 2019. URL: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2019/>.

¹⁰ Networked Readiness Index 2021. URL: <https://nonews.co/directory/lists/countries/networked-readiness-index>.

Кроме того, цифровизация системы публичных закупок способна снизить эффекты от таких классических проблем, как отсутствие равного доступа к участию в закупках, административные преграды, и в целом способствовать легкости ведения бизнеса. Одним из рейтингов, оценивающих такие факторы, являлся Doing Business Report (доклад «Ведение бизнеса»). И хотя в 2020 г. рейтинговые исследования были дискредитированы в связи с выявлением манипуляций со стороны группы сотрудников¹¹, следует отметить резкое различие положений Российской Федерации, имеющей хорошую динамику, но занимающей 28-е место, и Республики Корея, входящей в топ-5 (табл. 2).

Таблица 2

Сравнение стран в рейтинге «Doing Business»¹²

Место в рейтинге	Страна	Рейтинг «Doing Business», %
5	Республика Корея	84,0
28	Российская Федерация	78,2

Как уже было отмечено выше, только в 2022 г. в Российской Федерации начали оцифровывать сферу исполнения контрактов. Данный процесс растянется во времени ориентировочно до конца 2024 г. Только после этого можно выстраивать систему автоматической оплаты по государственным контрактам. В то же время в Южной Корее все процессы заключения контрактов переведены в форму электронного документооборота.

Российской Федерации предстоит пройти большой путь, чтобы сравняться в развитии системы публичных закупок с Республикой Кореей. Однако не стоит воспринимать это как соревнование. В разных странах созданы разные условия деятельности, во-многом обусловленные в первую очередь географическим положением¹³, затем предыдущим и накопленным опытом, траекторией предшествующего развития¹⁴ и уже после — институциональной средой¹⁵. В первую очередь следует добиваться значительных изменений в структуре деятельности системы публичных закупок, направленных на ее эффективность. При этом следует отметить, что несовершенство нормативно-правовой базы не может в данном случае являться проблемой для инновационного развития. Детально проработанная законодательная база по факту оказывается сдерживающим фактором, что отчетливо видно при сопоставлении данных по странам с развитым

¹¹ World Bank Group to Discontinue Doing Business Report. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>.

¹² Comparing Business Regulation in 190 Economies. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>.

¹³ Diamond J.M. Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed. Penguin, 2005. P. 575.

¹⁴ North D.C. Institutional change: A framework of analysis // Institutional change: Theory and empirical findings / ed. by S.-E. Sjöstrand. N. Y.: Sharpe, 1993. P. 35–46.

¹⁵ Acemoglu D., Robinson J.A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty // Crown Business. March 20, 2012. P. 529.

законодательством и странам, где правовое регулирование в сфере высоких технологий еще только развивается¹⁶.

Список литературы

- Бижоев Б.М.* Цифровая институциональная трансформация электронных торговых площадок в сфере государственных закупок Российской Федерации // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2021. Т. 12. № 4. С. 416–433.
- Бижоев Б.М.* Эффекты цифровизации контрактной системы в сфере закупок // Вопросы регулирования экономики. 2021. № 12 (4). С. 140–149. DOI: 10.17835/2078-5429.2021.12.4.140-149.
- Acemoğlu D., Robinson J.A.* Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty // Crown Business. March 20, 2012. P. 529.
- Bienhaus F., Haddud A.* Procurement 4.0: factors influencing the digitisation of procurement and supply chains // Business Process Management Journal. 2018. Vol. 24. No. 4. P. 965–984. URL: <https://doi.org/10.1108/BPMJ-06-2017-0139>.
- Campbell J.W.* Public Procurement Policy in South Korea: Approaches to Sustainable Development and Anti-Corruption. The Experience of Democracy and Bureaucracy in South Korea // Public Policy and Governance. 2017. Vol. 28. P. 159–179. URL: <https://doi.org/10.1108/S2053-769720170000028007>.
- Diamond J.M.* Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed. Penguin, 2005. P. 575.
- Kosmol T., Reimann F., Kaufmann L.* You'll never walk alone: Why we need a supply chain practice view on digital procurement // Journal of Purchasing and Supply Management. 2019. № 25 (4). URL: <https://doi.org/10.1016/j.pur-sup.2019.100553>.
- Lobova S.V., Alekseev A.N., Litvinova T.N. and Sadovnikova N.A.* Labor division and advantages and limits of participation in creation of intangible assets in industry 4.0: humans versus machines // Journal of Intellectual Capital. 2020. Vol. 21. No. 4. P. 623–638. URL: <https://doi.org/10.1108/JIC-11-2019-0277>.
- Martinez Raya A., Gonzalez-Sanchez V.M.* Tender Management Relating to Imposition of Public Service Obligations on Scheduled Air Routes: An Approach Involving Digital Transformation of Procurement Procedures in Spain // Sustainability. 2020. No. 13. P. 5322. URL: <https://doi.org/10.3390/su12135322>.
- North D.C.* Institutional change: A framework of analysis // Institutional change: Theory and empirical findings / ed. by S.-E. Sjöstrand. N. Y.: Sharpe, 1993. P. 35–46.
- Yong, Jae Lee and Kyung, Si Seong.* Developing E-Procurement Systems: A Case Study on the Government E-Procurement Systems in Korea // Public Finance and Management. 2004. P. 138–166.

¹⁶ *Lobova S.V., Alekseev A.N., Litvinova T.N., Sadovnikova N.A.* Labor division and advantages and limits of participation in creation of intangible assets in industry 4.0: humans versus machines // Journal of Intellectual Capital. 2020. Vol. 21. No. 4. P. 623–638. URL: <https://doi.org/10.1108/JIC-11-2019-0277>.