

УДК 336.025

ЭЛЕКТРОННЫЕ ГОСЗАКУПКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

И.М. Рукина¹, Е.С. Маёрина²¹ ИНСТИТУТ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ,
² МЕЖДУНАРОДНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
В МОСКВЕ

В данной статье анализируются основные проблемы поэтапного перевода закупочных процедур в электронный вид. Полная автоматизация всех форм осуществления закупок при возникновении технологических рисков не будет способна обеспечить требуемый уровень качества проведения закупочных процедур и может негативно сказаться на результатах планирования потребностей заказчиков.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственные закупки, федеральная контрактная система в сфере закупок, полная автоматизация государственных закупок, электронный аукцион.

Как известно, в условиях рыночной экономики государство для поддержания эффективной хозяйственной деятельности является гарантом стабильности экономических условий для всех субъектов экономических взаимоотношений. Система государственных закупок России в настоящее время находится в состоянии перехода к контрактной системе в сфере закупок [3]. Положения нового закона о контрактной системе вступают в силу поэтапно, чтобы участники системы смогли подготовиться к работе по новым правилам. Совершенствование системы госзакупок выдвигается в ряд ключевых приоритетов экономической политики государства.

С момента вступления в силу закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (от 05.04.2013 г.) прошло уже 3 года и за это время в сфере государственного заказа произошло множество серьезных позитивных перемен. Расширился перечень организаций, имеющих право выступать в роли заказчика и самостоятельно планировать закупки для обеспечения собственных нужд. Появилось обязательное планирование потребностей заказчиками, обоснование установленных на закупку начальных максимальных цен [5].

Система государственных закупок постоянно обновляется и совершенствуется, в ней применяются

THE ELECTRONIC STATE
PROCUREMENT:
PROBLEMS AND PERSPECTIVES

I.M. RUKINA, E.S. MAERINA

The article describes the main problems of stepwise transformation of state procurement procedures into electronic form. The full automatization of all acquisition methods with appearance of technological risks at the same time won't be able to perform the required quality of procurement procedures realization and it may have a negative effect on planning of customers' needs.

KEYWORDS: state procurement, the federal contract system of state procurement, full automatization of state procurement system, electronic auction.

инструменты и механизмы, выработанные в отечественной и международной практике осуществления закупок с целью повысить эффективность и прозрачность размещения заказов для обеспечения государственных нужд [3]. Привлекаются эксперты и общественность для обсуждения крупных социально-значимых закупок свыше 1 млрд рублей. В сравнении с прежним законом о размещении заказов¹ новое законодательство, включая ряд принятых за последние три года постановлений Правительства РФ, предполагает системный подход к закупочному процессу, начиная с планирования потребностей, размещения заказов и заканчивая мониторингом и контролем процедур на каждом этапе.

Одной из наиболее развитых систем госзаказа в России считается система закупок Москвы, поскольку именно ее опыт служит примером для других регионов, как эффективно расходовать бюджетные средства на государственные нужды. Приоритетами развития контрактной системы для ее московских участников

¹ Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

в 2016 году, прежде всего, были: перевод всех способов осуществления закупок в электронный вид, стимулирование закупок инновационной продукции у субъектов малого и среднего предпринимательства, увеличение доли закупок у малого бизнеса и стандартизация процедур закупок (т.н. разработка типовых ТЗ, нормирование и др.)

Основным приоритетом в развитии системы госзаказа на всех уровнях власти в 2017 году может стать перевод процедур размещения заказов в электронную форму. На текущий момент заказчики осуществляют закупки, размещая документацию на ЭТП², лишь одним из одиннадцати способов – путем проведения открытого (электронного) аукциона. Все остальные способы (конкурс, запрос предложений, запрос котировок и др.) происходят сейчас путем размещения документации в электронной форме в Единой информационной системе в сфере закупок в России (ЕИС), а автоматизация самих процедур определения победителей среди поставщиков планируется к реализации в будущем.

Минэкономразвития России рассматривает возможность перевода закупок в форме конкурсов в электронный вид в 2017 году. Может измениться процедура подачи заявок, она будет проходить только в электронной форме. Данные изменения могли произойти в 2016 году, однако не вошли в новую редакцию федерального закона о контрактной системе в сфере закупок от 3 июля 2016 года. Причина заключается в том, что система госзаказа в России в течение более двух лет своего функционирования постоянно претерпевает изменения и совершенствуется, а специалисты в сфере закупок, сотрудники контрактных служб заказчиков и контролирующих органов в сфере закупок, несмотря на то, что постоянно проходят обучение и повышение квалификации, не поспевают за нововведениями. Совершенствование информационных систем также требует времени и дополнительных денежных средств для создания информационных ресурсов, а разработка новых механизмов и инструментов на основе накопленной практики требует тщательного анализа состояния системы госзаказа.

Автоматизация процедур, вопреки ожиданиям участников контрактной системы, далеко не всегда приводит к упрощению работы контрактным службам заказчиков и другим участникам закупок. Здесь играют роль возникающие в связи с использованием информационных систем риски. Для того чтобы размещение документации происходило посредством электронных систем, в первую очередь необходимо предусмотреть все возможные шаги участников и минимизировать их количество, сократив время необходимое специалистам для работы с информацией,

число технологических сбоев системы и возможных нарушений со стороны заказчиков.

Следующая сложность с переводом процедур в электронный вид заключается в том, насколько разработчики программного обеспечения хорошо предусмотрели возможности для будущего совершенствования созданной системы, т.е. чем больше планируемых функциональных возможностей будет заранее предусмотрено разработчиками, тем быстрее и эффективнее система станет развиваться. Однако далеко не всегда, к сожалению, автоматизация процессов означает их упрощение и улучшение. При осуществлении закупки путем проведения электронного аукциона можно закупать довольно простую продукцию и услуги, для которых вполне возможно разработать типовую документацию и установить нормы потребления. Но в случаях, если предметом закупки является НИ-ОКР, инновационные технологии, выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, заказчики сталкиваются с проблемой, когда для них высокую роль играет множество характеристик закупаемой продукции или услуги [6]. Проведение в электронной форме процедур вскрытия заявок и рассмотрения, оценки, сопоставления заявок на данном этапе развития системы госзакупок не представляется возможным, потому что возникает множество человеческих факторов, которые возможно обнаружить лишь при непосредственном присутствии участников и функционировании систем видеонаблюдения и аудиозаписи.

До сих пор одной из главных проблем при принятии решений членами комиссий является высокая степень зависимости исхода процедур допуска поставщиков к участию в заказах и выбора победителей среди них от уровня профессионализма формируемой заказчиком комиссии, ее компетентности в сфере закупаемой продукции, а также в личностных особенностях ее членов. Даже при полной автоматизации процедур сложно уйти от необходимости очных обсуждений заявок лицами, принимающими решения.

Таким образом, перевод всех способов осуществления закупок на самом деле в данное время заключается главным образом в создании возможности размещать всю электронную документацию в информационных системах, но далеко не в полной автоматизации всех проводимых при закупках процедур. Этап оценки заявок участником – вот ключевая зона риска, в которой и происходит принятие наибольшего числа значимых для экономики страны и регионов решений. И именно в этой зоне должна быть обеспечена наивысшая степень открытости и прозрачности, чтобы население знало лиц, принимающих решения и могло оценивать их работу. За время работы портала госзакупок³ ста-

² ЭТП – Электронные торговые площадки.

³ Единая информационная система в сфере закупок в России – (URL: www.zakupki.gov.ru)

ло очевидным, что различного рода злоупотребления возможны и при проведении электронных аукционов, т.е. электронная форма не всегда делает процедуру в должной степени открытой и прозрачной. Поэтому при переводе процедур в электронный вид нужно учитывать зоны рисков, где человеческие факторы имеют огромное влияние, которое можно снизить, привлекая независимых экспертов и общественные организации.

С 1 января 2016 года в России появилась Единая информационная система в сфере закупок, обновленная информационная система на базе Общероссийского Официального сайта по размещению закупок [2]. В то же время в Москве появилась новая система торгов ЕАИСТ 2.0⁴, которая вызвала у городских заказчиков некоторые трудности, поскольку выявились технологические проблемы, создававшие для заказчиков угрозу нарушения сроков размещения в системе планов-графиков на 2016 год. Однако данные проблемы были оперативно устранены.

Законодательство о закупках позволяет привлекать экспертов и общественные организации на этапе публикации закупки. Следует отметить, что опыт ОНФ «Зачестные закупки»⁵ подтвердил, что гласность и широкое освещение в СМИ являются одним из главных инструментов для снижения коррупционных рисков и предотвращения расхищения бюджетных средств. Проведенный экспертами проекта анализ показал, что новая Единая информационная система, на которую в федеральном бюджете 2015–2017 гг. было предусмотрено около 2,5 млрд руб., практически не отличается от действовавшего прежде официального сайта госзакупок. Более 65% опрошенных участниками проекта госзаказчиков были вынуждены отказываться от некоторых закупок, вносить в них изменения и нарушать предписанные сроки из-за неработоспособности системы. ЕИС не стала с 1 января 2016 года качественно новым и системообразующим инструментом, как это предполагалось в законе о контрактной системе [4].

Технологии и новые разработки призваны помочь обществу улучшить свою жизнь и упростить работу, но вместе с тем, к сожалению, они могут лишать большинство людей способности обходиться без них. На наш взгляд, главным приоритетом при принятии решения о расходовании бюджетных средств должно быть участие в комиссиях не менее двух независимых экспертов и общественных организаций. Система госзаказа не должна полностью превращаться в электронную с целью нивелировать человеческий фактор. Ведь

автоматизация процесса никогда не будет способна обеспечить более рациональное и справедливое отношение к социально значимым проблемам общества. Только человек может обосновать, почему в школы и больницы не следует закупать самые дешевые продукты питания и лекарства, а на улицах города прокладывать дороги с себестоимостью во много раз ниже уплаченной подрядчику по госконтракту цены.

Перевод всех форм осуществления госзакупок в электронный вид должен происходить постепенно и обдуманно с учетом максимального количества возможных рисков. Ведь если электронная процедура станет существенно усложнять процесс осуществления закупок, участники контрактной системы могут начать искать пути обхода закона и электронных систем.

Контрольным органам в сфере закупок предстоит выработать на основе практики методологию оценки эффективности системы госзаказа с учетом особенностей каждого субъекта РФ, чтобы повысить эффективность контроля за расходованием бюджетных средств и снизить коррупционные риски при размещении закупок для государственных нужд во всех регионах. Дальнейшее совершенствование ЕИС, ЭТП и других информационных систем в сфере закупок должно снижать вероятность возникновения технологических проблем, обеспечивать представителям бизнеса, гражданам, общественным и экспертным организациям быстрый доступ к информации об интересующей их закупке и без затруднений позволять подать заявку на участие в электронных процедурах.

ЛИТЕРАТУРА

1. ДЁГТЕВ Г.В. Международный опыт государственных закупок // журнал «Современные проблемы науки и образования», 2013. № 6. [Электронный ресурс] URL: <http://www.science-education.ru/113-10849> (дата обращения 13.09.2016).
2. Единая информационная система в сфере закупок в России. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения 14.09.2016).
3. ЕФРЕМОВА Н.Н. Международный опыт повышения эффективности государственных закупок и его использование в российской практике. М. Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации. 2010. 206 с. [Электронный ресурс] URL: <http://www.dslib.net/economika-mira/mezhdunarodnyj-opyt-povysheniya-jeffektivnosti-gosudarstvennyh-zakupok-i-ego.html> (дата обращения 13.09.2016).
4. Официальный сайт проекта ОНФ «За честные закупки». [Электронный ресурс] URL: <http://zachestnyezakupki.onf.ru/> (дата обращения 14.09.2016).
5. Федеральный закон от 5 апреля 2014 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и му-

⁴ ЕАИСТ 2.0 – Единая Автоматизированная информационная система торгов (до 1 января 2016г. в столице функционировала ЕАИСТ 1.0).

⁵ Общероссийский Народный Фронт «За честные закупки» – общественный проект, главной целью которого является борьба с расточительством и коррупцией в сфере госзакупок и закупок госкомпаний

ниципальных нужд» (с изм. от 3 июля 2016 года).
М.: Эксмо, 2016. 256 с.

6. Экономика и организация управления крупным городом. Учебное пособие с тестовыми заданиями для студентов вузов. // Бурак П.И., Ростанец В.Г., Рукина И.М. [и др.]. Издательский дом Международного университета в Москве, 2014. 544 с.

Рукина Ирина Михайловна,
д.э.н, профессор, зав. отделом Института региональных
экономических исследований

☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16
тел.: +7 (499) 241-04-18, e-mail: irinarukina@mail.ru

Маёрина Екатерина Сергеевна,
аспирант факультета менеджмента АНОВО «Международ-
ный университет в Москве»

☎ 115582, г. Москва, ул. Каширское ш., д. 128, к. 2
тел.: +7 (495) 343-81-39, e-mail: mauorina@mail.ru