

Гуцелюк Е.Ф., Белокрылов К.А.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНТРАКТНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

В течение последних лет государство ежегодно наращивало объемы расходов на государственные и муниципальные закупки, поэтому в условиях финансово-экономического кризиса особо остро встал вопрос сокращения расходов на госзакупки без ущерба запланированным социальным и другим программам, то есть формирования организационных, экономических условий и механизмов для наиболее эффективного использования государственных ресурсов.

Важнейшим направлением модернизации системы государственных закупок, объективно обуславливающим необходимость совершенствования контрактного механизма, выступает формирование и развитие системы электронных государственных закупок как на федеральном, так и на региональном уровне. Внедрение информационных технологий в систему государственных и муниципальных заказов в значительной степени позволяет упростить и автоматизировать деятельность заказчиков и уполномоченных органов, способствует расширению конкуренции и предотвращению злоупотреблений в данной сфере, делает систему все более прозрачной и открытой.

Наиболее эффективным способом организации контрактной деятельно-

ГУЦЕЛЮК ЕЛЕНА ФЕДОРОВНА

к.э.н., доцент кафедры экономической теории, зам. руководителя Пилотного центра госзакупок
Южного федерального университета

БЕЛОКРЫЛОВ КИРИЛЛ АНАТОЛЬЕВИЧ

преподаватель кафедры экономической теории Пилотного центра госзакупок
Южного федерального университета

сти государственных организаций с применением современных информационных технологий является использование электронных торгово-закупочных площадок как средства поиска партнеров при заключении государственных и муниципальных контрактов. Электронная торгово-закупочная площадка - это информационная система, обеспечивающая взаимодействие покупающей организации с контрагентами на всех этапах снабжения через электронные каналы связи.

Понятием электронных закупок (e-procurement) обозначают процесс стратегического управления закупками или поставками в рамках государственных целей через электронные сети. В мировой практике внедрения систем электронных госзакупок выделяются следующие принципы электронных закупок[1], :

- прозрачность (доступность информации о закупках);
- подотчетность (соблюдение установленных правил и процедур закупок, эффективный контроль);
- конкуренция (свободная конкуренция, за исключением особых случаев);
- справедливость (равные возможности для всех участников);
- эффективность (экономия бюджетных средств при достижении требуемого результата).

Основными предпосылками формирования системы электронных госзакупок в России являются следующие:

- поступательно увеличивающаяся аудитория Интернета;
- рост объемов электронной коммерции;
- становление российского электронного правительства;
- существующие и успешно функционирующие элементы электронных торгов для государственных нужд (электронный вариант информационно-аналитических бюллетеней, электронная публикация объявлений о торгах и других способах размещения заказа, документации для торгов).

В определенной степени большинство из этих условий сложились в Ростовской области, в том числе и г. Ростове-на-Дону, и стали объективной основой формирования региональной системы электронных государственных и муниципальных закупок.

Программа формирования системы электронных государственных закупок (СЭГЗ) на региональном уровне должна преследовать те же цели, что и на общегосударственном, что будет способствовать в итоге созданию единой СЭГЗ в рамках страны и органичному включению Ростовской области в данную систему.

Основными целями разработки и использования региональной СЭГЗ являются:

- снижение затрат на проведение процесса размещения заказа;
- ускорение процедур проведения торгов и запросов котировок;
- повышение прозрачности и открытости госзакупок;
- увеличение конкуренции за получение государственных заказов (снижение цены поставщиков, возможность более широкого выбора на основании показателя качество/ цена);

- повышение эффективности расходования бюджетных средств с одной стороны и экономия средств с другой;
- снижение коррупции и иных злоупотреблений при госзакупках;
- интеграция региона в российскую и глобальную мировую систему электронной торговли;
- участие в создании системы электронного государственного управления, электронного правительства Ростовской области.

Перечисленные цели за некоторым исключением выглядят традиционными. Их новизна заключается в том, что они поставлены на новой технической основе - электронной сетевой технологии. Поэтому продвижение к поставленным целям даст новые масштабные результаты.

Решение целого комплекса масштабных задач экономико-юридического и технико-технологического характера обеспечит результативное достижение заявленных целей. К ним относятся следующие задачи:

1. Изменение законодательной и нормативной правовой базы функционирования электронных торгов для государственных нужд.
2. Юридическое закрепление предстоящих изменений в традиционном порядке и в процедурах госзакупок.
3. Формирование организационной структуры рынка ЭГЗ, включающее трансформацию существующих субъектов этого рынка – госзаказчиков, поставщиков и создание новых – операторов электронного рынка, фирм-провайдеров и др.
4. Придание новых функций управляющим и контролирующим госзакупки государственным структурам.
5. Создание профессионального кадрового потенциала СЭГЗ.
6. Формирование унифицированных информационных потоков СЭГЗ.

Технико-технологические задачи заключаются в следующем:

1. Привязка системы электронных госзакупок к существующей инфраструктуре телекоммуникаций - Интернету.
2. Формирование инфраструктуры технологий доступа к СЭГЗ - оснащение рабочих мест служащих госзаказчиков и поставщиков компьютерами с выходом в Интернет, а в тех районах области, где это пока в широких масштабах затруднительно, - обеспечение Интернет-связью через почтовые отделения.
3. Программное обеспечение СЭГЗ, основанное на мировых стандартах, обеспечение защиты и целостности системы, а также идентификации объектов.
4. Интеграция СЭГЗ с другими электронными системами (вспомогательными), а именно: с системой электронных меток времени; контроля за получением и прохождением заказа у поставщиков; складирования и хранения приобретенной продукции у госзаказчика; с электронной системой бухгалтерского учета и другими.

Таким образом, формирование СЭГЗ связано с решением целого комплекса экономико-юридических и технико-технологических задач, а также с процессом долгосрочных фундаментальных изменений в институциональной и технологической сферах, в сферах человеческих ресурсов и управления. Это

исключает одномоментность создания СЭГЗ и подтверждает неизбежность ее поэтапного формирования. Перевод системы госзакупок на электронную основу в Ростовской области, как в целом и в стране, следует осуществлять поэтапно.

В настоящее время внедрение системы электронных торгов в Ростовской области прошло несколько этапов и уже имеет определенные достижения. Так, с 2005 г. на официальном Портале государственных закупок Ростовской области внедрена возможность проведения закупок путем запроса котировок, а с 2007 г. - путем аукционов в электронной форме. С момента внедрения электронных форм размещения заказа использование их государственными и муниципальными заказчиками растет (рисунок 1).

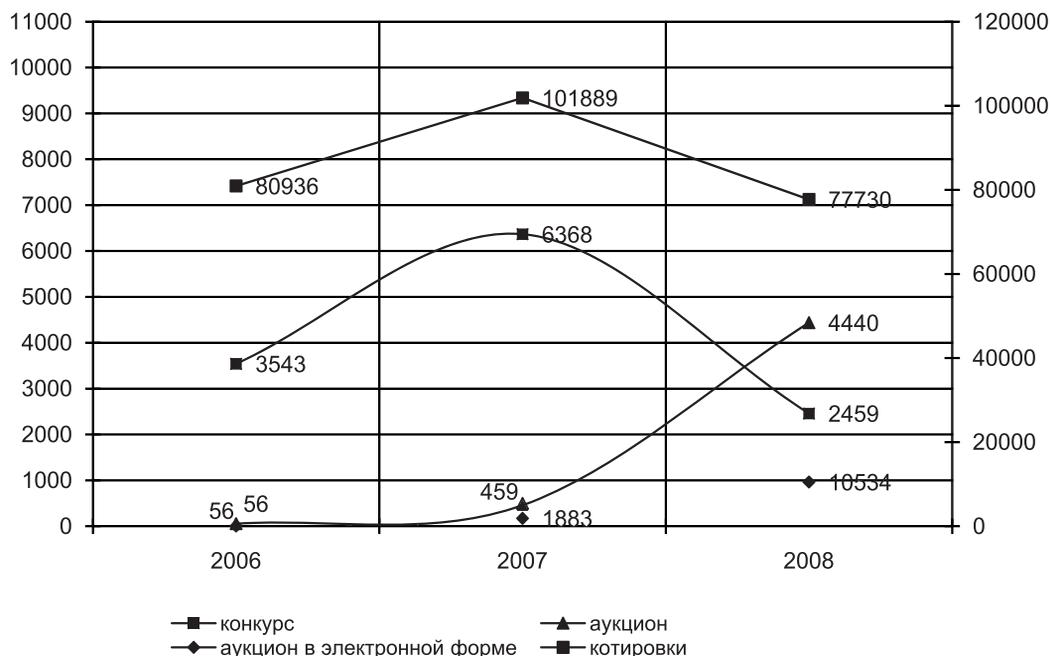


Рисунок 1 - Количество, проведенных способов размещения заказов в 2007-2008 годах в Ростовской области [2]

Проведенный анализ показывает, что в 2008 г. произошло резкое уменьшение открытых конкурсов и резкий рост аукционов. Основная причина столь резкого перераспределения между конкурсом и аукционом формальная. Именно в 2007 г. было принято первое Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 г. № 609-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» [3], что и послужило причиной резкого роста прово-

димых аукционов. В 2008 году этот перечень был значительно расширен.

Для определения дальнейшей модернизации и развития способов размещения заказа необходимо обратить внимание в первую очередь на способы, которые дают наибольшую эффективность (рисунок 2).

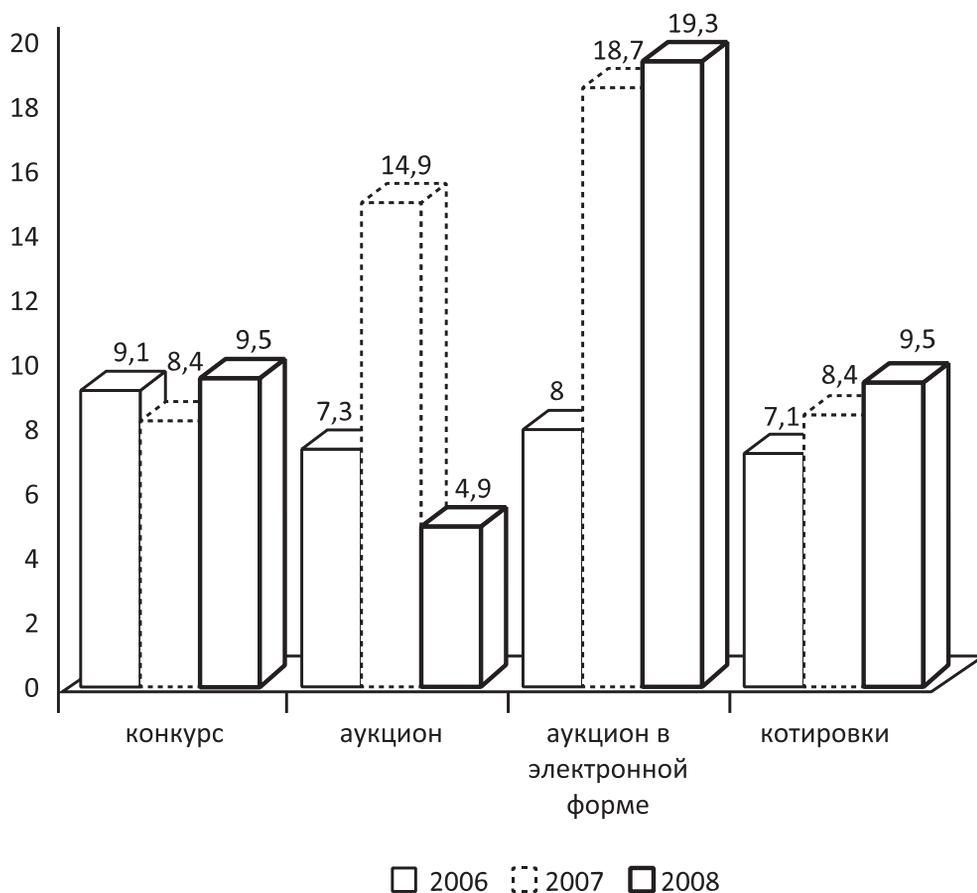


Рисунок 2 - Эффективность каждого способа размещения заказа в 2006-2008 гг. в Ростовской области [2]

Как показано на рисунке 2, эффективность способов размещения заказа, которые проводятся в электронной форме (запрос котировок и электронный аукцион), ежегодно растет.

Опыт некоторых регионов демонстрирует положительный эффект использования системы электронного мониторинга цен, однако целесообразнее строить систему электронных госзакупок, ориентируясь на законодательно закрепленные способы закупок, используя при этом систему электронного документооборота.

борота. Следовательно, целесообразно направить усилия на формирование автоматизированной информационной системы государственного заказа. Такой вариант является более предпочтительным в силу следующего обстоятельства. Более вероятно законодательное закрепление на федеральном уровне возможности использования электронного документооборота в применении к уже существующим способам закупок (простые – запрос котировок, закупка у единственного источника; конкурсные), нежели законодательная разработка и принятие к использованию новых методов госзакупок, таких, например, как обратный аукцион, который является основой системы электронного мониторинга цен.

В системе электронного мониторинга цен каждый поставщик может подать несколько ценовых заявок в рамках одного электронного аукциона на понижение. Система электронного мониторинга цен своим существованием полностью отрицает традиционную конкурсную систему размещения госзаказа. Система электронного мониторинга цен – это попытка автоматизации отдельных этапов торгов: оформление заявок и создание отчетов, ведение базы данных прайс-листов и досье поставщиков, проведение мониторинга цен и маркетинговых исследований.

Автоматизация системы «Госзаказ» дает возможность:

- сократить сроки прохождения документов на государственные закупки;
- упростить участие поставщиков в процедурах государственного заказа;
- расширить рынок государственного заказа;
- оперативно выделять консолидированные закупки;
- увеличить процент конкурсных процедур;
- обеспечить контроль.

Функциональные возможности системы заключаются в следующем:

- автоматизированный сбор и консолидация заявок на поставку продукции от государственных заказчиков и бюджетополучателей;
- формирование и ведение документации для торгов;
- формирование реестра госнужд, закупок и поставщиков;
- подготовка графиков проведения торгов и автоматическое оповещение поставщиков продукции;
- формирование комиссии и учета её состава для организации торгов;
- ручной или автоматический ввод поставщиками своих предложений в систему;
- информационно-аналитическое обеспечение торгов, в том числе закрытых и открытых конкурсов и аукционов;
- ведение реестра контрактов на поставку, а также графиков платежей и поставок по каждому контракту;
- планирование расходной части бюджета на основании данных за предыдущие годы;
- анализ функционирования государственного заказа на основе информации Реестра государственных закупок, включающего в себя Реестр контрактов и Реестр публичных закупок.

Таким образом, в системе должны обеспечиваться юридическая значимость электронных документов; защита информации; контроль на всех стадиях; формирование отчетов; ведение связанных реестров; ведение любых справочников и

классификаторов; масштабируемость; гибкость, адаптируемость; надежность; простота и удобство в эксплуатации.

В структуре автоматизированной информационной системы центральная информационно-управляющая подсистема публикации государственного заказа и сбора ofert связана с поставщиками, а также с подсистемами главных распорядителей бюджетных средств, каждая из которых взаимосвязана с подсистемами получателей бюджетных средств.

Перевод государственных закупок на электронную основу является важнейшим направлением административной реформы и процесса информатизации работы органов государственной власти в России. Как результат, государство получит значительный экономический эффект в виде экономии выделенных на государственный заказ бюджетных средств. По нашему мнению, крайне важна интеграция систем электронных государственных закупок субъектов РФ в единую централизованную информационную инфраструктуру.

Индикатором результативности процедур размещения государственного и муниципального заказов станет оценка эффективности использования выделенных на эти цели государственных и муниципальных средств. В связи с этим необходимо разработать и утвердить в установленном порядке методику оценки эффективности использования бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, которая станет единым правилом поведения для участников процесса размещения государственного заказа.

Качественными показателями развития того или иного способа размещения заказа является и доля процедур, которые привели к заключению контракта. Соотношение состоявшихся, несостоявшихся и отмененных закупок в Ростовской области отражено на рисунке 3.

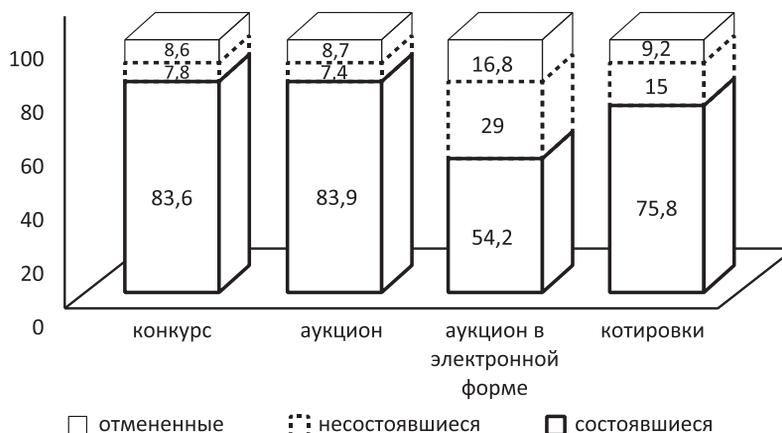


Рисунок 3 - Качественная структура проведенных закупок в Ростовской области в 2008 г. [2]

Приведенные на рисунке 3 данные свидетельствуют о том, что электронные формы размещения заказа с одной стороны, дают большую экономию, а с другой, - процент несостоявшихся закупок тоже выше. Основными причинами того, что 29 % аукционов в электронной форме в 2008 г. не состоялось, являются следующие:

- отсутствие квалифицированных кадров у поставщиков, обладающих знаниями работы на электронных площадках;
- действующее законодательство создает для заказчиков и уполномоченных органов определенные сложности в правоприменительной практике при проведении открытых аукционов в электронной форме.

Рассмотрим данные проблемы и возможные пути их решения.

Во-первых, невозможность на этапе проведения аукциона отсеять участников, не соответствующих требованиям законодательства, поскольку процедура рассмотрения заказа в электронном аукционе не предусмотрена и до определения победителя заказчик даже не может идентифицировать участника. Несмотря на то, что электронный аукцион такая же форма торгов, как и конкурс и аукцион, участники размещения заказа должны соответствовать требованиям законодательства. В то же время отказать в допуске на аукцион имеет право только аукционная комиссия, которая при проведении аукциона в электронной форме не формируется. Таким образом, у заказчика нет защиты от недобросовестных, несостоятельных поставщиков. Еще большей проблемой для заказчика является применение дополнительного требования, а именно, отсутствие участника в реестре недобросовестных поставщиков. Поскольку до определения победителя заказчик даже не может идентифицировать участников, то и проверить, зарегистрирован ли участник в реестре недобросовестных поставщиков, заказчик также не имеет возможности. Если победитель аукциона в электронной форме не соответствует обязательным требованиям, заказчик обязан отказаться заключать с ним контракт, а вот если победитель внесен в реестр недобросовестных поставщиков, то отказаться от заключения контракта уже нельзя. Данная проблема может быть решена четкими правилами регистрации участников аукциона, которые должны быть разработаны разработчиками торговых площадок и исключать несоответствующих участников на этапе их регистрации, тогда у заказчика будет уверенность в состоятельности участников электронного аукциона.

Во-вторых, при проведении аукциона в электронной форме не разрабатывается документация об аукционе, а это значит, что заказчик теряет возможность использовать свое право внесения изменения в количество закупаемого товара при заключении контракта на сумму экономии или предусмотреть право изменения объема заключенного контракта на 10% с пропорциональной корректировкой цены, если предметом контракта является поставка товаров [2].

В-третьих, не урегулирован вопрос с проектом контракта. Если при проведении обычного аукциона проект контракта является неотъемлемой частью документации об аукционе и должен быть размещен на официальном сайте, то при проведении аукциона в электронной форме не предусматривается такой обязанности заказчика, следовательно, участник до конца не знает условия, на которых будет заключен контракт в случае его победы. Это приводит к отказам от заключения контракта и, как следствие, - к признанию торгов несостоявшимися, поскольку в

случае отказа от заключения контракта заказчик имеет право заключить контракт со вторым участником только при условии, что его цена идентична цене победителя, что технически на большинстве торговых площадок не реализовано. Это тоже является причиной роста несостоявшихся электронных аукционов.

В-четвертых, при проведении аукциона в электронной форме в настоящее время у заказчика нет права требовать обеспечения заявки от участников аукциона, что также приводит к росту отказов от заключения контракта и, как следствие, - к несостоявшимся аукционам.

В-пятых, согласно статье 41 Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в случае, если в аукционе участвует один участник, то аукцион признается несостоявшимся и контракт не заключается [4].

Таким образом, вышеприведенные данные свидетельствуют о недостаточном уровне организации электронных аукционов не только в Ростовской области, но в России в целом.

Решению этих и многих других проблем призваны решить изменения статьи 41 Закона 94-ФЗ, внесенные федеральным законом 93-ФЗ от 08.05.2009 г., которые вступают в действия с 1 июля 2010 года [5]. С внедрением новой системы электронных аукционов преимущества электронных торгов станут неоспоримыми, после чего можно ожидать масштабного перехода российских государственных закупок в электронную сферу и, как следствие, повышению уровня конкурентности всей системы государственного заказа. Но прежде необходимо определить по каким товарам, работам, услугам проведение аукциона в электронной форме наиболее эффективно. В рамках исследования было проанализировано 700 аукционов, проводимых в Ростовской области с 1.01.2008 по 01.07.2008 г. (рисунок 4).

Таким образом, наибольшей эффективности заказчик достигает при проведении аукционов в электронной форме при закупке работ, проектно-сметной доку-

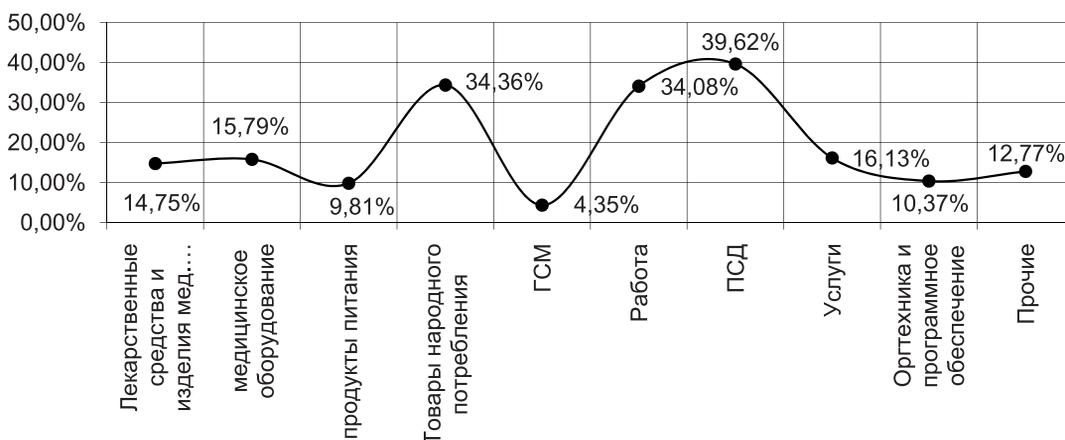


Рисунок 4 - Экономия, полученная в результате проведения аукционов в электронной форме по видам продукции в 1 полугодии 2008 г. в Ростовской области [2]

ментации и товаров народного потребления. Низкая эффективность при закупке горюче-смазочных материалов объясняется низким количеством участников (в среднем 2 участника).

О привлекательности электронного аукциона для участников свидетельствует их наиболее высокая активность именно при проведении аукциона в электронной форме (рисунок 5).

На наш взгляд, не только аукционы в электронной форме требуют корректировки, но и другие нормативно-правовые нормы для обеспечения экономической эффективности расходования бюджетных средств.

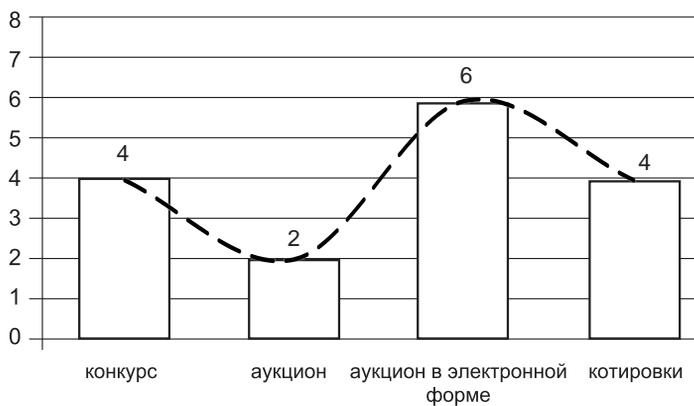


Рисунок 5 - Среднее количество участников при проведении различных способов размещения заказа в Ростовской области в 1 квартале 2009 г. [2]

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Попова М., Шалманов С. Спад мирового рынка e-procurement затянулся // [cnews.ru/revies/free/gov/part 5](http://cnews.ru/revies/free/gov/part5).
2. Официальный портал по государственным закупкам Ростовской области – www.torgi.donland.ru
3. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 года №609-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона». «Собрание законодательства РФ», 21.05.2007, N 21, ст. 2550.
4. Федеральный закон от 21.07.05 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 25 июля 2005, N 30, ст. 3105.
5. Федеральный закон от 08.05.2009 N 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». «Российская газета», N 87, 15.05.2009.