

# ЭВОЛЮЦИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИИ<sup>1</sup>

## EVOLUTION OF E-PUBLIC PROCUREMENT IN RUSSIA

S. Tsygankov

*Summary.* Currently, the procurement contract system is a subject of significant changes aimed at the process of electronicization of existing procurement procedures development. So, from July 1, 2018, the ways of identifying a supplier have been expanded. In particular, customers received the right to conduct tenders, request for proposals, request for quotations in electronic form, and from January 1, 2019 this form of procurement will be uncontested for all participants of the contract system. In this regard, it becomes urgent to study the evolution of electronic procedures in the procurement sphere, as well as to identify the main trends in the process of the formation of electronic public procurement in Russia.

*Keywords:* Public procurement, contract system, e-procurement,.

Цыганков Сергей Сергеевич

Преподаватель, Южный федеральный университет  
sscygankov@sfnedu.ru

*Аннотация.* В настоящее время отечественная контрактная система в сфере закупок является объектом значительных изменений, направленных на развитие процесса электронизации действующих закупочных процедур. Так, с 1 июля 2018 г. расширены способы определения поставщика, в частности, заказчики получили право проводить конкурсы, запрос предложений, запрос котировок в электронной форме, а с 1 января 2019 г. данная форма осуществления закупочной деятельности станет безальтернативной для всех участников контрактной системы. В этой связи становится актуальным исследование эволюции электронных процедур в сфере закупок, а также выявления основных тенденций процесса становления электронных государственных закупок в России.

*Ключевые слова:* Государственные закупки, контрактная система, электронные закупки.

**П**роцесс трансформации плановой экономической системы в рыночную модель экономики России в начале 1990-х годов является точкой отсчета становления современной контрактной системы в сфере закупок. Характерной чертой данного периода было фактическое отсутствие проведения электронных закупок ввиду неразвитости технической оснащенности коммерческих и государственных организаций, а также отсутствия полноценной нормативно-правовой базы. [4]

Первые попытки создания системы электронных государственных закупок в России стали формироваться в начале нового тысячелетия. Среди них следует выделить первый федеральный проект, направленный на организацию электронных закупок, реализованный в 2001 году по заданию Министерства промышленности, науки и технологии РФ. Тогда к разработке системы электронных торгов был привлечен ряд организаций, среди которых, например, можно выделить Институт макроэкономических исследований Минэкономразвития. [1]

В 2002 году была принята программа «Электронная Россия», в рамках реализации которой, уполномо-

ченные министерства и ведомства, в том числе Минэкономразвития и Минсвязи, проводили организацию научно-исследовательских конкурсов по поиску возможностей осуществления экономической деятельности в электронной форме, в том числе, в рамках системы государственных закупок. Благодаря реализации данной программы были выделены фундаментальные проблемы, препятствующие организации электронных закупок, которые в первую очередь были обусловлены недостаточной институциональной структурой действовавшего тогда Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». [15]

1. Подтверждение подлинности и правомочности электронных документов, для возможности их дальнейшего использования.

2. Проблема разграничения границ ответственности субъектов договора, уполномоченного лица и других участников закупочного процесса, их фиксация с использованием автоматических электронных систем передачи данных.

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках гранта РФФИ № 18-010-00871 «Разработка инструментария оценки и стимулирования качества публичных закупок: концептуальные основания и методические подходы».

Таблица 1. Динамика расходов Консолидированного бюджета РФ

Год	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Расходы, млрд.руб	1258,0	1960,1	2419,4	3403,7	3955,4	4665,4	6820,6	8375,2	11378,6

Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики

3. Проблемы, связанные с внедрением и применением электронной подписи в рамках системы бюджетных закупок, включающие в себя установление требований обязательной сертификации средств шифрования, применяющихся в электронной цифровой подписи, защиту системы электронных бюджетных закупок от несанкционированного доступа. [4]

В 2005–2006 годах произошли значительные изменения в институциональной структуре государственных закупок, что было обусловлено не только влиянием вышеперечисленных проблем, но и значительным возрастанием расходов консолидированного бюджета (см. Таблицу 1).

Стабильная динамика роста государственных расходов, положившая начало реализации крупных бюджетных инфраструктурных проектов в социальной, военной и других сферах экономики при нарастающих объемах коррупции, а также недостатки системы закупок, обусловили принятие Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ).

Закон № 94-ФЗ кардинально изменил функционирование системы закупок, в том числе состав участников закупочных отношений, а также детально регламентировал процедуру осуществления закупочной деятельности. [10].

В рамках Закона № 94-ФЗ в период с 2006–2010 гг. в отечественной системе государственных закупок широко использовались «традиционные» аукционы (аукционы, проводимые в заранее установленном месте при непосредственном присутствии представителей участников закупки, а также членов аукционной комиссии с бумажной формой подачи заявок), процедура осуществления которых состояла из четырех основных этапов:

1. Размещение информации о проведении аукциона.
2. Рассмотрение заявок (на данном этапе аукционная комиссия заказчика рассматривала заявки компаний участников — допускала их или отклоняла).
3. Непосредственное проведение аукциона среди участников, заявки которых были допущены заказчиком. Победителем аукциона признавался

участник с минимальным ценовым предложением.

4. Заключение контракта по итогам процедуры аукциона.

Широкое применение «традиционных» аукционов с бумажной формой заявки и личным участием на процедуре торгов было обусловлено наличием целого ряда недостатков в рамках проведения процедуры электронного аукциона, регламентированной ст. 41 Закона № 94-ФЗ, среди которых можно выделить:

- ◆ запрет на проведение электронного аукциона в случае, если цена контракта превышала 500000 рублей, что значительно ограничивало применение электронных торгов;
- ◆ неудобство процедуры электронного аукциона, проявлявшееся в отсутствии регламентации минимального шага такого аукциона, а также в длительной продолжительности времени, отведенного на прием предложений от участников аукциона (1 час). Все это не только значительно затягивало процедуру проведения торгов, но создавало возможность для намеренного срыва закупки;
- ◆ отсутствие механизма заключения контракта с участниками, занявшими второе и третье места в торгах в случае уклонения победителя аукциона от заключения контракта, вследствие чего заказчику приходилось заново размещать извещение о закупке, затрачивать дополнительное время;

Наряду с вышеуказанными проблемами возрастало количество научных работ, посвященных исследованиям основных преимуществ и перспектив использования электронных способов закупок, а также актуальных проблем, возникающих при использовании данных процедур, среди которых также можно выделить: новые формы рентаориентированного поведения [16], дифференциацию возможностей использования электронных форм закупок их участниками [15], отсутствие специальных электронных ресурсов для проведения торгов (электронных площадок), определенных законодательно. [8]

Несмотря на то, что действовавшая процедура проведения электронного аукциона, по сравнению с ее современным форматом, была гораздо более простой [2], наличие вышеуказанных неразрешенных проблем стало

причиной распространения «традиционных» аукционов с бумажной формой заявки и личным участием на процедуре торгов.

Однако стоит заметить, что широко применяемая процедура проведения «традиционного» аукциона также имела ряд серьезных недостатков, препятствующих развитию конкурентных закупок:

- ◆ оппортунистическое поведение участников аукциона, проявляющееся в участии в торгах аффилированных компаний, что при координации их действий позволяло добиваться минимального снижения начальной (максимальной) цены контракта;
- ◆ повышенная по сравнению с электронной формой торгов возможность сговора между заказчиком и участником закупки ввиду их прямого контакта;
- ◆ высокий уровень транзакционных издержек для участия в торгах физических и юридических лиц из других регионов, территориально ограничивающий возможности участников закупок.

Проблемы, связанные с процедурой проведения открытого аукциона (в том числе в электронной форме) актуализировали вопрос о необходимости модернизации действующей системы закупок и, как следствие, обусловили принятие в 2009 году решения о внедрении «новой» процедуры электронного аукциона по гл. 3.1, в рамках которой была проведена детализация процедуры электронных торгов.

Стоит отметить, что введенные изменения более подробно охватывали цикл проведения закупки в электронной форме, а именно:

1. Определение порядка аккредитации участников закупок на электронных площадках.
2. Регламентацию ведения реестра участников.
3. Установление требований к содержанию документации для аукциона в электронной форме.
4. Разграничение этапов проведения электронного аукциона (предоставление документации о закупке, порядок рассмотрения заявок, порядок заключения контракта).
5. Регулирование отношений контрактации между заказчиком и победителем закупки.

Вдобавок к этому, глава 3.1 Закона № 94-ФЗ, впервые установила такие процедурные особенности проведения электронного аукциона как:

- ◆ разделение заявок участников на первые и вторые части, регламентация отдельных протоколов для рассмотрения соответствующих заявок;
- ◆ фактическое проведение всей процедуры аукциона на электронных площадках, осуществляющих посредническую функцию;

- ◆ участие в аукционе физических и юридических лиц, получивших аккредитацию на электронной площадке;
- ◆ порядок отказа заказчика от проведения электронного аукциона;

Первые электронные аукционы в рамках системы бюджетных закупок согласно главе 3.1. закона № 94-ФЗ стали проводиться в январе 2010 года, когда заказчики федерального уровня были обязаны проводить закупочные процедуры на специальный перечень товаров, работ, услуг исключительно в рамках «новых» электронных торгов [9], а уже с 1 января 2011 г. такой порядок закупочной деятельности стал обязательным для заказчиков всех уровней. Более того, был принят новый перечень товаров, работ и услуг, предназначенных для обязательного проведения электронного аукциона, значительно превышающий специальный перечень 2010 года.

Кроме этого, Закон № 94-ФЗ, являвшийся на протяжении семи лет основным нормативно-правовым актом в сфере государственных закупок, постоянно совершенствовался и по мере своей эволюции модернизировал процедуры закупочного процесса, в том числе:

- ◆ необходимостью применения участниками системы закупок усиленной электронной подписи при осуществлении электронного документооборота;
- ◆ выделением наиболее эффективных способов обеспечения контракта, среди которых сохранили свою актуальность внесение денежных средств и предоставление безотзывной банковской гарантии, что значительно повлияло на дальнейшее развитие инфорсменты в рамках контрактной системных.
- ◆ регулированием стадии исполнения контракта, в том числе возможности одностороннего отказа от исполнения контрактных обязательств в рамках системы государственного заказа.

Принятие Закона № 94-ФЗ стало важным этапом развития электронных закупок. Благодаря его реализации в России были обеспечены единое информационное пространство и информационная открытость контрактной системы. В частности, был создан единый официальный сайт государственных закупок [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) [11], внедрение которого произошло с 1 января 2011 года. Данный электронный ресурс стал единственным легитимным источником информации о закупочной деятельности государственных организаций в Российской Федерации.

Однако для данного периода также были характерны следующие недостатки, определившие необходимость дальнейшей модернизации закупочной системы:

Таблица 2. Динамика расходов Консолидированного бюджета РФ

Год	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Расходы, млрд.руб	14157,0	16048,3	17616,7	19994,6	23174,7	25290,9	27611,7	29741,5	31323,7	32395,7

Источник: составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики

Таблица 3. Способы закупок в контрактной системе

Способ закупки	С 1 июля 2018 г.	С 1 января 2019 г.
Конкурс (в том числе двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием)	+	-
Конкурс в электронной форме (в том числе двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием)	+	+
Аукцион в электронной форме	+	+
Запрос предложений	+	-
Запрос предложений в электронной форме	+	+
Запрос котировок	+	-
Запрос котировок в электронной форме	+	+

Источник: составлено автором в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

- ♦ отсутствие принципа профессионализма участников закупок, предполагающего их обучение и переобучение в рамках сферы государственных закупок;
- ♦ неполнота системы регулирования стадии планирования закупочного процесса, не позволявшая участникам заранее подготовиться к размещению заказа, а также ставившая под сомнение потребность заказчика в проведении конкретной закупочной процедуры;
- ♦ отсутствие методик определения начальной (максимальной) цены контракта, которое могло поставить под сомнение ее обоснованность.

Все это обусловило создание контрактной системы в сфере закупок, функционирование которой определяется нормами Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Далее — Закон № 44-ФЗ), регламентирующего отношения, нацеленные на возрастание эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности их проведение, а также предотвращения коррумпированной деятельности участников закупочных отношений. [13]

Не менее важным фактором для принятия данного основополагающего нормативно-правового акта в сфере государственных закупок послужила дальнейшая тенденция к увеличению расходов государственного бюджета, в том числе расходов, направленных на обе-

спечение государственных и муниципальных нужд (см. Таблицу 2).

Внедрение контрактной системы во многом усовершенствовало процедуру закупочного процесса, в том числе за счет создания реестра банковских гарантий, позволяющего заказчикам отслеживать реальную способность участников по выплате обеспечительных мер. Также необходимо выделить предоставление возможности участникам подавать свои заявки в электронной форме через единую информационную систему на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), и хотя данный механизм так и не был реализован на практике ввиду технических причин, его регламентация уже сама по себе являлась отражением тенденции к активной электронизации контрактной системы, продолжающейся до сих пор.

Стоит отметить, что в настоящий момент среди существующих способов осуществления закупочной деятельности открытый аукцион в электронной форме является наиболее распространенным. По итогам 2017 г. объем извещений по электронному аукциону в стоимостном выражении составил 66% от общего стоимостного объема извещений, размещенных в рамках контрактной системы. [7]

Принятые 1 июля 2018 г. изменения в Закон № 44-ФЗ также направлены на дальнейшую электронизацию контрактной системы и предоставляют заказчикам право проводить все виды закупочных процедур в электронной форме, а уже с 1 января 2019 г. данная форма закупочной

деятельности станет безальтернативной для всех участников контрактной системы, что также повлечет за собой отказ от бумажных форм закупок (см. Таблицу 3):

Таким образом, анализ эволюции электронных государственных закупок свидетельствует о том, что развитие данной формы закупочной деятельности обусловлено влиянием множества факторов эконо-

мического характера, определяющих эффективность функционирования участников контрактной системы. Текущие изменения, направленные на дальнейшую электронизацию системы государственных закупок, являются логичным и закономерным следствием формирования современной контрактной системы, отвечающей требованиям постоянно меняющейся рыночной конъюнктуры.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Андрианова В.Н. (2015). История становления и развития правового регулирования государственных закупок в электронной форме в Российской Федерации // Законность и правопорядок в современном обществе, № 27, с. 23–32.
2. Геллер А.Я. (2011). Реальная выгода электронных площадок — развитие электронного аукциона как инструмента закупок для государственных нужд // Журнал «Креативная экономика», № 8, с. 2–3.
3. Горбунов-Посадов М. М. Электронные государственные закупки. // URL: [http://www.keldysh.ru/papers/2002/prep44/prep2002\\_44.html](http://www.keldysh.ru/papers/2002/prep44/prep2002_44.html) (дата обращения: 05.06.2018).
4. Горбунов-Посадов М.М. (2004). Электронные государственные закупки // Институт прикладной математики им. М. В. Келдыша. — М., с. 14.
5. Горбунов-Посадов М.М. (2011). Электронные государственные закупки // Институт прикладной математики им. М. В. Келдыша. — М., с. 56.
6. Гуцелюк Е.Ф. (2011). Электронный аукцион как потенциальный фактор снижения уровня коррупции при размещении государственного и муниципального заказа: мир и реальность // Terra Economicus, № 1, с. 51–55.
7. Министерство финансов РФ (2018). Мониторинг закупок // <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>
8. Немченко Э. В. (2009). Электронный аукцион — способ размещения государственных и муниципальных заказов // Бизнес в законе, № 5.
9. Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 г. № 1996-р «О перечне товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых для федеральных нужд осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме с 1 января 2010 года по 30 июня 2010 года» // СПС «КонсультантПлюс» // <http://www.consultant.ru>
10. Терещенко Д. А. (2010). Единый порядок размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд как способ минимизации бюджетных расходов // Поиск. Проблемы. Решения, № . 48, с. 3.
11. Федеральная контрактная система: прошлое, настоящее и будущее госзакупок в России [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/149-federalnaya-kontraktnaya-sistema-perspektiva-razvitiya-sistemy-goszakupok-v-rossii>.
12. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Электронный ресурс] // Минсвязи РФ. — Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/>.
13. Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/).
14. Федеральный закон от 06 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // СПС «КонсультантПлюс» // <http://www.consultant.ru>
15. Albano G. L., Dini F., Zampino R., Fana M. (2008). The Determinants of Suppliers' Performance in E-procurement: Evidence from the Italian Government's E-procurement Platform. FEEM Working Paper no 49.
16. Kauffman R. J., Wood C. A. (2005). The Effects of Shilling on Final Bid Prices in Online Auctions. Electronic Commerce Research and Applications, vol. 4, no 1, pp. 21–34.

© Цыганков Сергей Сергеевич ( [sscygankov@sfnedu.ru](mailto:sscygankov@sfnedu.ru) ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»