

УДК 338-2

Электронизация контрактной системы в сфере закупок с 1 июля 2018 г.: компаративистский анализ электронного и открытого конкурсов

Цыганков Сергей Сергеевич

Преподаватель экономического факультета,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 105/42;
e-mail: sscygankov@sfedu.ru

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

Аннотация

С 1 июля 2018 г. в рамках контрактной системы в сфере закупок произойдут значительные изменения в части расширения электронизации процедур. Заказчики получают право проводить конкурсы (в том числе с ограниченным участием, двухэтапные), запрос предложений, запрос котировок в электронной форме, а с 1 января 2019 г. электронные способы закупок станут безальтернативными для всех заказчиков. В этой связи становится актуальным вопрос понимания механизма того, как именно открытый конкурс, как конкурентная процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя), будет переведен в электронный формат, и насколько процедура изменится по сравнению с традиционной формой. На данном этапе изменений в контрактной системе можно отметить, что процесс электронизации всех способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе конкурса, должен повысить общий уровень транспарентности и бюджетной экономии, в свою очередь переход на усиленную квалифицированную электронную цифровую подпись хоть и означает усиление защиты при осуществлении действий всех участников контрактной системы, тем не менее, в целом, не может характеризоваться как инновационный прорыв в этой сфере, поскольку коррупция может возникнуть на стадии, предшествующей проведению конкурентной процедуры, в том числе, за счет фаворитизма.

Для цитирования в научных исследованиях

Цыганков С.С. Электронизация контрактной системы в сфере закупок с 1 июля 2018 г.: компаративистский анализ электронного и открытого конкурсов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 5А. С. 191-197.

Ключевые слова

Государственные закупки, электронизация, торги, транспарентность, контрактная система.

Введение

Курс российской системы государственных закупок на электронизацию взаимоотношений между ее субъектами был взят еще в 2010 г., так в Указе Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы»¹ прямо говорится о необходимости расширения практики применения электронных торгов [Рыжова, 2013], а с 1 января по 30 июня 2010 г. заказчики федерального уровня уже в обязательном порядке проводили аукционы в электронной форме по специальному перечню товаров, работ и услуг. С 1 июля 2010 г. федеральные заказчики могли проводить аукционы только в электронной форме, а заказчики уровня субъекта Российской Федерации и муниципального уровня имели право выбирать между аукционом в электронной форме и аукционом с подачей заявок в письменном виде, а с 2011 г. заказчики всех уровней в обязательном порядке стали проводить аукционы только в электронной форме.

Основная часть

В настоящее время, как видно из Таблицы 1, аукцион в электронной форме является наиболее популярным способом закупки у заказчиков, как по количеству размещенных извещений, так и по начальной стоимости закупок.

Таблица 1 – Извещения о закупках в форме электронного аукциона²

	2016	2017
Количество размещенных извещений, шт.	1 798 184	1 885 027
Доля среди всех способов закупок	58,28%	59,64%
Сумма начальных (максимальных) цен контрактов, млн. руб.	3 841 536	4 674 287
Доля по НМЦК среди всех способов закупок	59,99%	65,83%

В настоящий момент происходит переход на новый этап электронизации закупочных процедур: с 1 июля 2018 г. заказчики получают право проводить конкурсы, запросы предложений, запросы котировок в электронной форме наряду с «бумажной», а с 1 января 2019 г. заказчики обязаны будут проводить закупки только в электронной форме. Электронизация конкурсных процедур позволит преодолеть эффекты оппортунистического поведения между субъектами закупок.

Развитие информационно-коммуникационных технологий создало возможность обеспечения прозрачности информации о них через электронизацию всех процедур, агрегированных в рамках контрактной системы [Белокрылова, 2017].

Электронные площадки, на которых проводятся торги, выступают в качестве независимой стороны между заказчиком и поставщиком и опосредуют отношения по подаче заявки, а также обеспечивают сам процесс определения победителя: исключена подача заявки в письменной

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

² Составлено автором по Статистическим показателям, характеризующим результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – IV кварталов 2017 г. Обзор Минфина РФ.

форме, таким образом, за счет дистанцирования исключается контакт между участником и заказчиком.

На сегодняшний день общепринятым для исследователей государственного управления является указывать на волны реформ по реорганизации предоставления государственных услуг по всему миру. Другими словами, происходит оспаривание использования традиционных практик администрирования и их замещение инструментами «нового государственного управления» [Downe, Martin, Grace, 2010].

Для отражения изменений и формирования понимания будущей системы закупок проведем компаративистский анализ основных экономических отношений, сгенерированных Федеральным законом № 44-ФЗ³ в конкурсных торгах.

Как было указано выше, с 1 июля по 31 декабря 2018 г. будут проводиться конкурсы с письменной формой подачи заявки и электронной формой. В рамках процедур отличаются сроки на подачу заявок на участие в конкурсе: в открытом конкурсе (с письменной формой подачи заявок) этот срок составляет 20 дней, а в электронной процедуре конкурса – 15 рабочих. В аспекте состава заявки электронный конкурс имеет аналогичную особенность, предусмотренную электронным аукционом: предусмотрены две части заявки, которые подаются одновременно, однако вместе с ними подается и предложение участника открытого конкурса в электронной форме о цене контракта. При этом следует отметить, что предложение по квалификации участника закупки следует направлять во второй части заявки, а предложение по качественным характеристикам, экологическим характеристикам объекта закупки предоставляется участниками в первой части заявки вместе с показателями товара. Электронный конкурс впервые в истории контрактной системы разделяет предложение участника по критериям оценки в отдельные части заявок, которые приходят заказчику на различных друг от друга процедурных стадиях закупки. В новой процедуре электронного конкурса также вводится механизм окончательных предложений, что позволяет участникам дополнительно снизить цену, чтобы выиграть закупку, а заказчику – получить дополнительную экономию бюджетных средств.

Процедурные сроки в качестве сравнения, открытого и электронного конкурсов представлены в Таблице 2.

Таблица 2 – Процедурные сроки открытого и электронного конкурса⁴

Отношения	Электронный конкурс с 1 июля 2018 г.	Открытый конкурс с 1 июля 2018 г.
Форма подачи заявок	Только электронная	Только бумажная
Сроки подачи заявок	не менее чем за пятнадцать рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок	не менее чем за двадцать дней до даты вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе
Срок рассмотрения первых частей заявок	Если НМЦК > 1 млн. рублей не может превышать пять рабочих дней, если НМЦК ≤ 1 млн рублей, то не превышает один рабочий день	-

³ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

⁴ Составлена автором

Отношения	Электронный конкурс с 1 июля 2018 г.	Открытый конкурс с 1 июля 2018 г.
Срок подачи окончательных предложений	Рабочий день, следующий после истечения одного рабочего дня с даты окончания срока рассмотрения и оценки первых частей заявок на участие	
Протокол окончательных предложений	Формирует оператор электронной площадки, в течение одного часа с момента завершения подачи окончательных предложений о цене контракта	
Срок рассмотрения вторых частей заявок/подведение итогов	В течение часа с момента формирования протокола заказчику от оператора приходят вторые части заявок. Если НМЦК > 1 млн. рублей не может превышать три рабочих дня, если НМЦК ≤ 1 млн рублей, то не превышает один рабочий день	Только рассмотрение заявок и подведение итогов: в течение двадцати дней с даты вскрытия конвертов с заявками

Как видно из таблицы 2, в электронном конкурсе комиссия будет производить рассмотрение отдельно первых и вторых частей заявок на участие в конкурсной процедуре. Данные механизмы двухстадийного рассмотрения вместе с последующей за этими процессами оценкой заявок лишает комиссию заказчика вариативного подхода к одновременному рассмотрению и оценке заявок.

Новые изменения в контрактной системе предусматривают унификацию сроков заключения контрактов для электронных процедур, что ведет к единообразию отношений заказчиков и участников, дебарьеризации отношений в части заключения контрактов. Если ранее допускалась возможность формирования неограниченного количества протоколов разногласий в рамках 13 дней, то с 1 июля участник сможет формировать только единственный такой протокол. Сроки для заключения контракта представлены в Таблице 3.

**Таблица 3 - Сроки заключения контракта
в открытом конкурсе и электронном конкурсе⁵**

Отношения	Электронный конкурс с 1 июля 2018 г.	Открытый конкурс с 1 июля 2018 г.
Заключение контракта	не ранее чем через десять дней с даты размещения в единой информационной системе Протокола итогов, возможен один протокол разногласий. Регламентация действий заказчика и победителя по дням.	Не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в ЕИС протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе. Отсутствуют протоколы разногласий. Регламентация действий заказчика и победителя по дням

⁵ Составлена автором

Электронизация конкурсов ставит вопрос о доступности подготовки заявок участниками и их проверок заказчиками. Так, изменений форматов документов, по сравнению с действующими правилами, доступных для подачи заявок не предусмотрено, однако требования предоставления оригиналов документов теперь меняются на электронные копии.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» предусмотрено два типа электронных подписей: простая и усиленная. Усиленная подпись делится еще на два подвида: квалифицированную и неквалифицированную. С 1 июля 2018 г. все участники закупок будут пользоваться только квалифицированными электронными подписями. Особенности использования электронных подписей указаны в таблице 4.

Таблица 4 – Особенности электронных подписей⁷

Наименование	Техническая часть	Отношения
Простая электронная подпись	Использование кодов, паролей или иных средств шифрования	1) подтверждение факта использования конкретным лицом 2) применяется в соответствии с правилами, установленными оператором информационной системы, где используется.
Усиленная неквалифицированная подпись	1) получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи; 2) создается с использованием средств электронной подписи. 3) сертификат ключа проверки электронной подписи может не создаваться.	1) позволяет определить лицо, подписавшее электронный документ; 2) позволяет обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания 3) подтверждается сертификатом от аккредитованного удостоверяющего центра
Усиленная квалифицированная подпись	Признаки неквалифицированной подписи 1) и 2); 3) ключ проверки электронной подписи указан в квалифицированном сертификате 4) для создания и проверки электронной подписи используются средства электронной подписи, имеющие подтверждение соответствия требованиям Федерального закона об ЭЦП	Признаки неквалифицированной подписи + Обязательно для участников закупок с 01 июля 2018 г.

Тем не менее, внедрение электронного формата закупок не должно ограничиваться только введением электронных документов и их передачей по каналам связи, переводом транзакций по заключению договоров на новый технологический уровень, что также относится к средствам

⁶ Федеральный закон "Об электронной подписи" от 06.04.2011 N 63-ФЗ.

⁷ Составлена автором

криптографической защиты. Новые электронные платформы и технологии должны дать толчок к внедрению новых управленческих концепций и решений, к развитию инфраструктуры тендерного механизма конкурсных закупок, восприимчивой к инновациям [Касьянова, 2015].

Заключение

Таким образом, на данном этапе изменений в контрактной системе можно отметить, что процесс электронизации всех способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе конкурса, должен повысить общий уровень транспарентности и бюджетной экономии, в свою очередь переход на усиленную квалифицированную электронную цифровую подпись хоть и означает усиление защиты при осуществлении действий всех участников контрактной системы, тем не менее, в целом, не может характеризоваться как инновационный прорыв в этой сфере, поскольку коррупция может возникнуть на стадии, предшествующей проведению конкурентной процедуры, в том числе, за счет фаворитизма.

Библиография

1. Белокрылова О.С. Механизмы общественного контроля: направления повышения эффективности // *Journal of Economic Regulation*. 2017. № 3. С. 57-70.
2. Касьянова Т.В. Оценка инноваций в практике закупок // *Управленческое консультирование*. 2015. № 12. С. 47-59.
3. Рыжова Н.Б. Электронные торги – шаг к формированию единого экономического пространства // *Финансы и кредит*. 2013. №2 (530). С. 47-53.
4. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I-IV кварталов 2017 г. Обзор Минфина РФ. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>
5. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы».
6. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.
7. Федеральный закон «Об электронной подписи» от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ.
8. Электронные закупки: что это и как в них участвовать. URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103101-qqq-18-m4-elektronnye-zakupki>
9. Downe J., Martin S., Grace C. Theories Of Public Service Improvement // *Public Management Review*. 2010. P. 1-14.

Electronization of the contract system in the field of procurement from July 1, 2018: comparative analysis of electronic and open competitions

Sergei S. Tsygankov

Teacher, Faculty of Economics,
Southern Federal University,
344006, 105/42, Bol'shaya Sadovaya st., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: sscygankov@sfnu.ru

Abstract

From July 1, 2018, as part of the contract system in the procurement sector, there will be significant changes in the expansion of the electronic procedures. Customers will receive the right

to conduct competitions (including limited participation, two-stage), request for proposals, request for quotations in electronic form, and from January 1, 2019, electronic methods of procurement will be uncontested for all customers. In this connection, the question of understanding the mechanism of how exactly an open tender, how competitive procedure for the definition of a supplier (contractor, performer) becomes relevant, will be translated into electronic format, and how much the procedure will change in comparison with the traditional form. At this stage of the changes in the contract system, it can be noted that the process of electronization of all ways to identify suppliers (contractors, performers), including the competition, should increase the overall level of transparency and budgetary savings, in turn, the transition to an enhanced qualified digital signature, strengthening of protection in the implementation of actions of all parties to the contract system, however, as a whole, cannot be characterized as an innovative breakthrough in this area, as corruption can be an experience on the stage prior to carrying out the tender, including, due to favoritism.

For citation

Tsygankov S.S. (2018) Elektronizatsiya kontraktnoi sistemy v sfere zakupok c 1 iyulya 2018 g.: komparativistskii analiz elektronnoho i otkrytogo konkursov [Electronization of the contract system in the field of procurement from July 1, 2018: comparative analysis of electronic and open competitions]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (5A), pp. 191-197.

Keywords

Public procurement, electronization, bidding, transparency, contract system.

References

1. Belokrylova O.S. (2017) Mekhanizmy obshchestvennogo kontrolya: napravleniya povysheniya effektivnosti [Mechanisms of public control: areas for increasing efficiency]. *Journal of Economic Regulation*, 3, pp. 57-70.
2. Downe J., Martin S., Grace C. (2010) Theories Of Public Service Improvement. *Public Management Review*, pp. 1-14.
3. *Elektronnye zakupki: chto eto i kak v nikh uchastvovat'* [Electronic procurement: what it is and how to participate in them]. Available at: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103101-qqq-18-m4-elektronnye-zakupki> [Accessed 03/03/2018]
4. *Federal'nyi zakon «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ* [Federal law "On the contract system in the procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs" of April 5, 2013 No. 44-FZ].
5. *Federal'nyi zakon «Ob elektronnoi podpisi» ot 6 aprelya 2011 g. № 63-FZ* [Federal Law "On Electronic Signatures" of 6 April 2011 No. 63-FZ].
6. Kas'yanova T.V. (2015) Otsenka innovatsii v praktike zakupok [Evaluation of innovations in procurement practice]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* [Administrative consulting], 12, pp. 47-59.
7. Ryzhova N.B. (2013) Elektronnye torgi – shag k formirovaniyu edinogo ekonomicheskogo prostranstva [Electronic trading – a step towards the formation of a single economic space]. *Finansy i kredit* [Finance and credit], 2 (530), pp. 47-53.
8. *Statisticheskie pokazateli, kharakterizuyushchie rezul'taty osushchestvleniya zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd po itogam I-IV kvartalov 2017 g. Obzor Minfina RF* [Statistical indicators characterizing the results of procurement to ensure government and municipal needs for the first and fourth quarters of 2017. Overview of the Ministry of Finance]. Available at: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> [Accessed 03/03/2018]
9. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 13 aprelya 2010 g. № 460 «O Natsional'noi strategii protivodeistviya korrupsitsii i Natsional'nom plane protivodeistviya korrupsitsii na 2010-2011 gody»* [Decree of the President of the Russian Federation of April 13, 2010 No. 460 "On the National Anti-Corruption Strategy and the National Anti-Corruption Plan for 2010-2011"].