

УДК 33**DOI: 10.34670/AR.2022.55.61.032****Электронный аукцион в отечественной системе государственных закупок до и после 01 января 2022 года****Цыганков Сергей Сергеевич**

Кандидат экономических наук, доцент,
Южный федеральный университет,
344006, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 105/42;
e-mail: sscygankvov@sfedu.ru

Цыганкова Екатерина Мурадовна

Начальник отдела размещения государственного заказа,
Фонд «Инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век»,
344011, Российская Федерация, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская 43;
e-mail: ekaterinagasanova@yandex.ru

Аннотация

В статье анализируются перемены в схеме проведения электронного аукциона в российской контрактной системе в сфере закупок. Было выявлено, что, несмотря на наличие общего тренда на электронизацию и цифровизацию системы госзакупок, есть изменения, которые снижают ее прозрачность. Кроме того, трансформация законодательства о закупках заставляет заказчиков тратить время на адаптацию к таким изменениям, что также не является положительным аспектом таких перемен. Показано, что процедура электронного аукциона претерпела существенные изменения. Заказчикам приходится тратить время на прохождение периода изучения и адаптации к новшествам, что нельзя рассматривать в качестве позитивного аспекта по трансформации процедуры аукциона. Успешность реализованных новшеств можно будет оценить по прошествии более длительного периода времени. Однако, нужно отметить, что некоторые меры, реализуемые в системе государственных закупок (например, недоступность общего доступа к независимым (банковским) гарантиям, а также сокрытие наименований участников закупки в общем доступе) не всегда сопряжены с положительным трендом в части повышения прозрачности отечественной системы государственных закупок.

Для цитирования в научных исследованиях

Цыганков С.С., Цыганкова Е.М. Электронный аукцион в отечественной системе государственных закупок до и после 01 января 2022 года // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 10А. С. 506-513. DOI: 10.34670/AR.2022.55.61.032

Ключевые слова

Электронный аукцион, государственные закупки, контрактная система, цифровизация, экономика.

Введение

За последние более чем двадцать лет развития современной России сектор государственных закупок превратился в определенный «флагман», обеспечивающий ее экономический рост, развитие транспарентного национального рынка товаров, работ и услуг, а также равных конкурентных возможностей для хозяйствующих субъектов, участвующих на данном рынке. Сегодня государственные закупки составляют одну из значительных долей ВВП и государственных расходов любой страны.

Показатель зрелости сферы госзакупок напрямую связан с эффективностью системы государственных расходов [Tsygankov, Gasanova, 2017]. Вместе с тем, оценка воздействия бюджетных расходов на развития экономики страны предполагает анализ мультипликатора изменения роста ВВП в зависимости от расходов бюджета. Так, например, согласно эмпирическому исследованию А.Д. Громова на примере России увеличение совокупных государственных расходов на 1 руб. приводило к росту ВВП на 0,18 руб. в течение трех лет [Громов, www]. Кроме того, при оценке мультипликатора нужно принимать во внимание наличие контура обратной связи, т.к. уровень ВВП определяет уровень госрасходов [Кудрин, Кнобель, 2017].

Основная часть

Мощный рост количества, качества и многообразия, а также выраженная полиаспектность процессов эволюции взаимосвязей и элементов взаимодействий между компаниями, различного рода социально-экономическими системами, социальными (в том числе сетевыми) платформами и индивидуумом сопряжен с экспоненциальной динамикой количества проведения транзакций и объемов данных, а также ростом объемов информации [Городнова, 2021]. Данные обстоятельства детерминируются бурным ростом развития и распространения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), которые в свою очередь позволяют создавать инструментарий для организации, передачи, хранения и обработки информации в цифровой форме новыми способами [Atkinson, McKay, www]. Данные обстоятельства, в сочетании с реформами государственного управления, определили развитие инновационных моделей осуществления государственных закупок, основанных на ИКТ в государственном секторе [Svidronova, Mikus, 2015]. Более того электронизация и цифровизация систем государственных закупок являются сегодня глобальными мировыми трендами [Белокрылов, Висицкий, 2022], что не обошло стороной и нашу страну. Институциональная эволюция национальной контрактной системы закупок сегодня находится на этапе ее перехода к цифровизации, характеризующемся развитием существующей ИКТ-инфраструктуры, позволяющей:

Заказчикам:

- осуществлять планирование закупок в электронном виде,
- размещать электронные извещения о проведении закупочных процедур, а также регламентированные законодательством протоколы закупок, а также другие документы на стадии определения поставщика;
- заключать контракты с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) с помощью технологии электронной подписи (с последующим их размещением в единой информационной системе (ЕИС),

- осуществлять подписание документов о приемке товаров (работ, услуг) посредством электронного активирования и т.д.

Участникам закупок:

- осуществлять электронную подачу заявок без территориальной привязки к местоположению заказчиков,
- подавать в электронной форме запросы о даче разъяснения положений извещений, протоколов, сформированных в ходе закупки,
- осуществлять подписание контрактов, направление протоколов разногласий онлайн,
- инициировать процесс электронной приемки товаров (работ, услуг) и т.д.

Такая возможность размещения всей информации о ходе реализации закупочного процесса в сети «Интернет» соответствует процессу развития свободного доступа к закупкам для потенциальных участников закупок, а также создала основу для независимого контроля и идентификации возможных нарушений [Белокрылова, Кишковская, 2020]. В перспективе отечественная системы закупок может даже расширить свою цифровизацию, например, за счет в имплементации в нее блокчейн-технологий.

Анализируя, прежде всего, эволюцию проведения современных электронных аукционов в нашей стране, можно выявить, что курс на электронизацию закупочных процедур начался уже давно. Так с 1 января по 30 июня 2010 г. в обязанности всех федеральных заказчиков вменялось проведение аукционов в электронной форме в случае, если закупаемые товары, работы, услуги, попадали в специальный перечень, а по окончании указанного периода времени данные заказчики уже по любым закупаемым товарам, работам, услугам не могли проводить аукционные процедуры в «бумажном» виде. При этом подобные изменения с 1 июля 2010 г. коснулись региональных и муниципальных заказчиков, которые с указанной даты получили право выбора между новой (электронной) и старой («бумажной») формой аукциона. С начала 2011 г. всех заказчиков обязали проводить аукционы исключительно в электронном виде [Цыганков, 2018]. Более того, с 2019 г. изменился функционал площадки в части обеспечения недопуска заявки участника аукциона, который не имеет соответствующего опыта, т.е. не соответствует установленным Правительством РФ дополнительным требованиям к участникам закупок [Бижоев, 2021].

Перевод закупочного процесса в онлайн-среду, заключающийся в публикации информации обо всех закупках в сети Интернет, — это всего лишь один из аспектов масштабного процесса построения конкурентной и справедливой рыночной среды [Цыганков, 2020], базирующейся на современных ИКТ. Ряд институциональных преобразований, проводимых в России до 2021 г. включительно, были нацелены на максимальный перевод закупочного процесса на «электронные рельсы». Таким образом, нельзя не отметить, что рынок государственных закупок находился и продолжает находиться в перманентном состоянии трансформации, направленной вначале на электронизацию и продолжение электронизации экономических отношений в рамках российской контрактной системы [Цыганков, Наливайко, 2018], а в настоящий момент на формирование и расширение элементов цифровизации и, в некотором роде, оптимизацию закупочных процессов. Впрочем, последняя не всегда коррелирует с развитием цифровизации, т.к. некоторые аспекты закупочного процесса, о которых речь пойдет ниже, не всегда способствуют его транспарентности, что, на наш взгляд, представляет скорее регресс, а не развитие цифровизации.

Российская контрактная система претерпела существенные изменения в 2022 году. Так, например, утратили силу целых 54 статьи закона, а количество доступных для заказчика

способов закупки сократилось (были исключены конкурсы с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапный конкурс в электронной форме и запрос предложений в электронной форме). По мнению и.о. начальника Управления контроля размещения госзаказа и гособоронзаказа ФАС России Горбачевой О.В., данные изменения направлены на повышение эффективности и качества процесса обеспечения государственных и муниципальных нужд, стимулирование развития добросовестной конкуренции [ФАС..., www]. Вместе с тем, нельзя не отметить и обратный тренд на снижение прозрачности закупок. Например, с января 2022 в протоколах подведения итогов больше не видно информации об участниках закупки. Более того, в качестве негативных трендов развития прозрачности российского рынка госзакупок можно дополнительно отметить, что еще с июля 2018 года проверить подлинность банковской (независимой) гарантии в специальном реестре на сайте ЕИС в открытом доступе стало невозможно (реестр гарантий теперь доступен только заказчикам в личном кабинете), что естественным образом снизило потенциал выявления нарушений. Поэтому, с одной стороны, некоторые наблюдаемые трансформации электронных закупок, как уже отмечалось, способствуют созданию более конкурентной рыночной среды [Дегтев, Сергеева, Абдалова, Поляков, 2021], а с другой, реализуются инициативы, которые заметно снижают уровень прозрачности закупочных процедур.

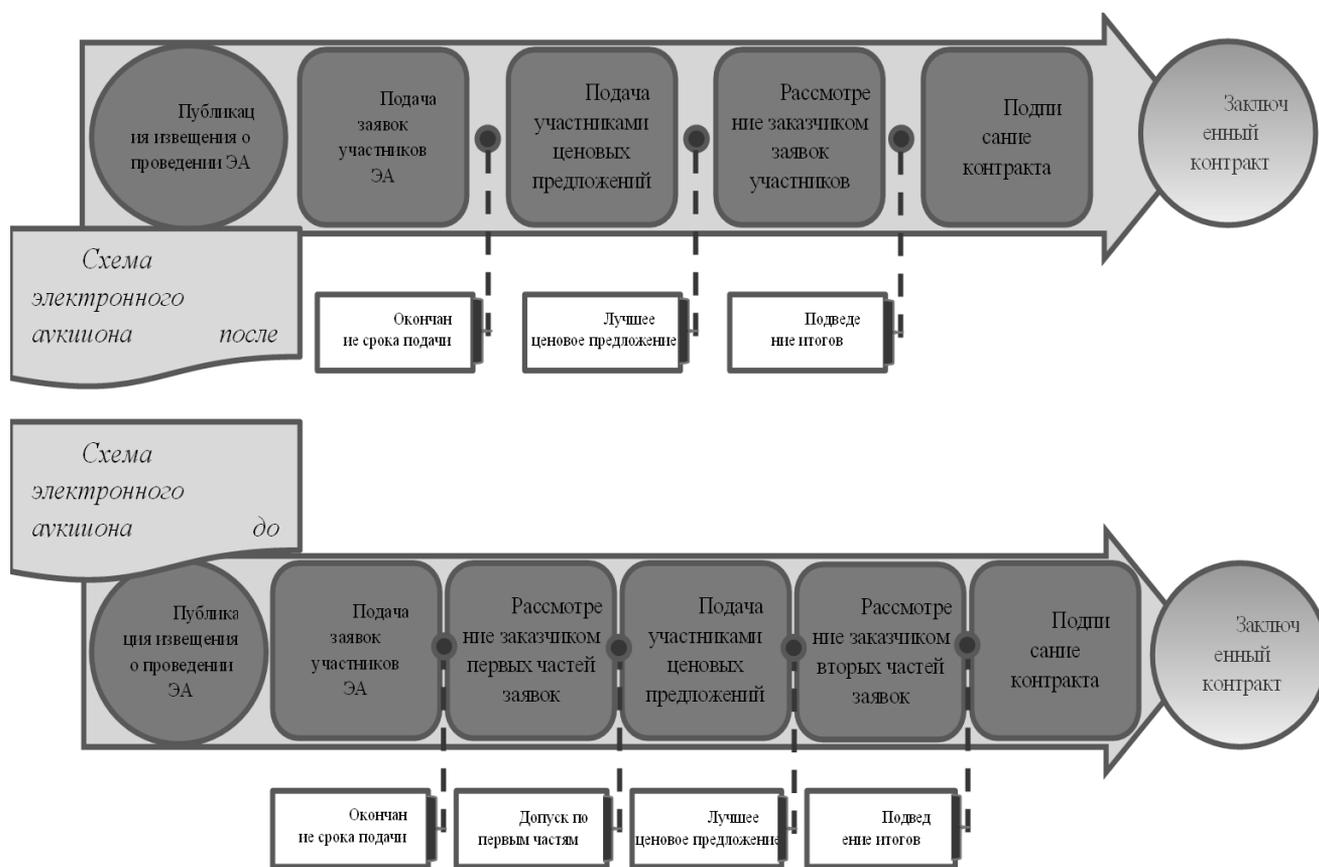


Рисунок 1 - Дескриптивная модель схемы проведения аукциона в электронной форме: до и после 01.01.2022 г.

Как видно из Рисунка 1, на котором представлена дескриптивная модель схемы проведения электронного аукциона до и после 01.01.2022 г., большинство вышеупомянутых изменений

затронуло именно схему проведения электронных процедур. Не обошли данные изменения и электронные аукционы, проводимые в рамках Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

«Новая» схема электронного аукциона в значительной мере основана на появившейся в 2019 г. схеме аукциона, проводимого при осуществлении закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства. Кроме того, при проведении аукциона в электронной форме с 01 января 2022 г. появился ряд новых институциональных аспектов, которые следует учитывать всем акторам контрактной системы:

Если ранее заказчик формировал и размещал в ЕИС документацию об аукционе, то теперь он лишь публикует извещение о проведении электронного аукциона, к которому крепятся подписанные электронной подписью документы, в т.ч.: описание объекта закупки, обоснование начальной (максимальной) цены контракта, требования к содержанию и составу заявки на участие в закупке и проект контракта. При этом ранее под извещением о проведении закупки понимался электронный документ, содержащий краткое описание условий участия в закупке (подробно они описывались в документации о проведении аукциона). В настоящий же момент извещение о проведении закупки, по сути, также выполняет роль и документации о закупке.

Концептуально изменился процесс проведения закупки – теперь по окончании срока подачи заявок закупка переходит не на этап рассмотрения заказчиком первых частей заявок (т.е. проверки технического предложения участников закупки в отношении поставляемых товаров), а сразу на этап подачи участниками предложений о цене контракта (ценовых предложений). По сути теперь больше нет разделения на первые и вторые части заявок, т.е. фактически введены единые аукционные заявки, которые вместе с «аккредитационными данными» участников, сформированными электронной площадкой протоколами подачи ценовых предложений, направляются заказчику операторами электронных площадок после завершения процедуры подачи предложений о цене контракта;

Претерпела изменения процедура подачи ценовых предложений (т.е. непосредственно процедура самого аукциона). Так, если ранее в электронном аукционе торги начинались после рассмотрения первых частей заявок и их длительность была не ограничена, то теперь торги начинаются через 2 часа после окончания подачи заявок, а продолжительность времени приема ценовых предложений стала ограничена 5 часами с момента начала процедуры подачи ценовых предложений;

Существенно также скорректировано время подачи ценовых предложений – произошло сокращение времени с 10 до 4 минут с момента начала процедуры подачи. При этом автоматическое увеличение времени приема ценовых предложений с момента подачи последнего также уменьшилось до 4 минут. Очевидно, что теперь повышаются риски для потенциальных участников аукциона, ведь в случае проблем с доступом в «Интернет» или при сбое в работе аппаратно-программных средств за столь короткий временной период времени участник торгов попросту не сможет даже осуществить перезагрузку оборудования;

Протокол подведения итогов теперь подписывается электронными подписями каждого члена комиссии заказчика (ранее же он удостоверялся лишь электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика);

Изменились сроки в рамках стадии заключения контракта. Если, например, ранее у заказчика на размещение проекта контракта было 5 календарных дней, далее победителю аукциона на подписание контракта также отводилось 5 календарных дней, после чего заказчик

мог в течение 3 рабочих дней подписать контракт. То теперь заказчик имеет возможность заполнить и отправить контракт участнику, ставшему победителем аукциона, не позднее двух рабочих дней, у участника на подписание 5 рабочих дней, а на заключение контракта заказчиком отводится 2 рабочих дня.

Заключение

Очевидно, что процедура электронного аукциона претерпела существенные изменения. Заказчикам приходится тратить время на прохождение периода изучения и адаптации к новшествам, что нельзя рассматривать в качестве позитивного аспекта по трансформации процедуры аукциона. Успешность реализованных новшеств можно будет оценить по прошествии более длительного периода времени. Однако, нужно отметить, что некоторые меры, реализуемые в системе государственных закупок (например, недоступность общего доступа к независимым (банковским) гарантиям, а также сокрытие наименований участников закупки в общем доступе) не всегда сопряжены с положительным трендом в части повышения прозрачности отечественной системы государственных закупок.

Библиография

1. Белокрылов К.А., Висицкий Н.Н. Воздействие цифровизации на доступность государственных закупок для малого бизнеса // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17-1. С. 595-598.
2. Белокрылова О.С., Кишковская А.О. Опыт электронизации и перспективы цифровизации региональной системы публичных закупок в Ростовской области // Региональная экономика и управление. 2020. № 4 (64). С. 19.
3. Бижоев Б.М. Эффекты цифровизации контрактной системы в сфере закупок: экономико-правовой анализ // Journal of Economic Regulation. 2021. №4. С. 140-149.
4. Городнова Н.В. Развитие цифровой экономики: теория и практика // Вопросы инновационной экономики. 2021. Том 11. № 3. С. 911-928.
5. Громов А.Д. Влияние государственных расходов на экономический рост // Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 62-71.
6. Дегтев Г.В. и др. Совершенствование информационного пространства сферы закупок в части электронного документооборота как фактор повышения эффективности и прозрачности закупочной деятельности // Финансовые рынки и банки. 2021. №. 2. С. 3-7.
7. Кудрин А.Л., Кнобель А.Ю. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2017. № (10). С. 5-26.
8. ФАС: Изменения в закон о контрактной системе с 1 января 2022 года будут способствовать развитию добросовестной конкуренции. М., 2018. URL: <https://fas.gov.ru/news/31683>
9. Цыганков С.С., Наливайко С.В. Институционализация механизма электронных публичных закупок в России // Juvenis scientia. 2018. №. 8. С. 13-17.
10. Цыганков С.С. Цифровизация современной системы государственных закупок в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Т. 10. № 12-1. С. 183-198.
11. 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. Т. 8. № 5А. С. 191-197.
12. Atkinson R. Digital Prosperity: Understanding the Economic Benefits of the Information Technology Revolution (March 2007). Available at: <https://ssrn.com/abstract=1004516> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1004516>
13. Svidronova M.M., Mikus T. E-procurement as the ICT innovation in the public services management: case of Slovakia // Journal of public procurement. 2015. Vol. 15. No. 3. P. 317-340.
14. Tsygankov S.S., Gasanova E.M. Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement. IGI Global, 2017. P. 267-277.

Electronic auction in the domestic public procurement system before and after January 01, 2022

Sergei S. Tsygankov

PhD in Economics, Associate Professor,
Southern Federal University,
344006, 105/42, Bol'shaya Sadovaya str., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: sscygankvov@sfnu.ru

Ekaterina M. Tsygankova

Head of the Public Procurement Department,
“Sodeystvie – XXI vek” Foundation,
344011, 43, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, Russian Federation;
e-mail: ekaterinagasanova@yandex.ru

Abstract

The article analyzes the changes in the scheme of conducting an electronic auction in the Russian contract system in the field of procurement. It was revealed that, despite the presence of a general trend towards e-technologies implementation and digitalization of the public procurement system, there are changes that reduce its transparency. In addition, the transformation of procurement legislation forces customers to spend time adapting to such changes, which is also not a positive aspect of such changes. It is shown in this research that the electronic auction procedure has undergone significant changes. Customers have to spend time going through a period of learning and adaptation to innovations, which cannot be considered as a positive aspect of the transformation of the auction procedure. The success of the implemented innovations can be assessed over a longer period of time. However, the authors state that it should be noted that some measures implemented in the public procurement system (for example, the inaccessibility of public access to independent (or bank) guarantees, as well as hiding the names of procurement participants in the public domain) are not always associated with a positive trend in terms of increasing the transparency of the domestic system of public procurement.

For citation

Tsygankov S.S., Tsygankova E.M. (2022) Elektronnyi auktsion v otechestvennoi sisteme gosudarstvennykh zakupok do i posle 01 yanvarya 2022 goda [Electronic auction in the domestic public procurement system before and after January 01, 2022]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (10A), pp. 506-513. DOI: 10.34670/AR.2022.55.61.032

Keywords

Electronic auction, public procurement, contract system, digitalization, economics.

References

1. Atkinson R. *Digital Prosperity: Understanding the Economic Benefits of the Information Technology Revolution* (March 2007). Available at: <https://ssrn.com/abstract=1004516> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1004516> [Accessed 12/12/2022]
2. Belokrylov K.A., Visitskii N.N. (2022) Vozdeistvie tsifrovizatsii na dostupnost' gosudarstvennykh zakupok dlya malogo biznesa [The impact of digitalization on the availability of public procurement for small businesses]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya* [Russia: trends and development prospects], 17-1, pp. 595-598.
3. Belokrylova O.S., Kishkovskaya A.O. (2020) Opyt elektronizatsii i perspektivy tsifrovizatsii regional'noi sistemy publichnykh zakupok v Rostovskoi oblasti [The experience of electronization and prospects for digitalization of the regional public procurement system in the Rostov Region]. *Regional'naya ekonomika i upravlenie* [Regional Economics and Management], 4 (64), p. 19.
4. Bizhiov B.M. (2021) Effekty tsifrovizatsii kontraktnoi sistemy v sfere zakupok: ekonomiko-pravovoi analiz [The effects of digitalization of the contract system in the field of procurement: economic and legal analysis]. *Journal of Economic Regulation*, 4, pp. 140-149.
5. Degtev G.V. et al. (2021) Sovershenstvovanie informatsionnogo prostranstva sfery zakupok v chasti elektronnoho dokumentooborota kak faktor povysheniya effektivnosti i prozrachnosti zakupochnoi deyatelnosti [Improving the information space of the procurement sector in terms of electronic document management as a factor in improving the efficiency and transparency of procurement activities]. *Finansovye rynki i banki* [Financial Markets and Banks], 2, pp. 3-7.
6. (2018) FAS: *Izmeneniya v zakon o kontraktnoi sisteme s 1 yanvarya 2022 goda budut sposobstvovat' razvitiyu dobrosovestnoi konkurentsii* [FAS: Changes to the law on the contract system from January 1, 2022 will contribute to the development of fair competition]. Moscow. Available at: <https://fas.gov.ru/news/31683> [Accessed 12/12/2022]
7. Gorodnova N.V. (2021) Razvitie tsifrovoi ekonomiki: teoriya i praktika [Development of the Digital Economy: Theory and Practice]. *Voprosy innovatsionnoi ekonomiki* [Issues of Innovative Economics], 11, 3, pp. 911-928.
8. Gromov A.D. (2015) Vliyaniye gosudarstvennykh raskhodov na ekonomicheskii rost [Influence of public spending on economic growth]. *Finansovyi zhurnal* [Financial magazine], 4 (26), pp. 62-71.
9. Kudrin A.L., Knobel' A.Yu. (2017) Byudzhetnaya politika kak istochnik ekonomicheskogo rosta [Budgetary policy as a source of economic growth]. *Voprosy ekonomiki* [Questions of Economics], (10), pp. 5-26.
10. Svidronova M.M., Mikus T. (2015) E-procurement as the ICT innovation in the public services management: case of Slovakia. *Journal of public procurement*, 15, 3, pp. 317-340.
11. Tsygankov S.S. (2018) Elektronizatsiya kontraktnoi sistemy v sfere zakupok s 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.
12. Tsygankov S.S. (2020) Tsifrovizatsiya sovremennoi sistemy gosudarstvennykh zakupok v Rossii [Digitalization of the modern public procurement system in Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (12A), pp. 183-198.
13. Tsygankov S.S., Gasanova E.M. (2017) *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement*. IGI Global, 2017.
14. Tsygankov S.S., Nalivaiko S.V. (2018) Institutsionalizatsiya mekhanizma elektronnykh publichnykh zakupok v Rossii [Institutionalization of the mechanism of electronic public procurement in Russia]. *Juvenis Scientia*, 8, pp. 13-17.