

*На правах рукописи*

**СТРЕЛКОВ ФЕЛИКС АЛЕКСАНДРОВИЧ**

**РАЗВИТИЕ СФЕРЫ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ  
КАК ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ  
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(экономика, организация и управление предприятиями, отраслями,  
комплексами: сфера услуг)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

**Москва – 2012**

Работа выполнена на кафедре экономики и управления Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации

Научный руководитель доктор экономических наук, профессор  
**Дорофеев Владимир Иванович,**  
профессор кафедры экономики и управления  
Всероссийской государственной налоговой академии  
Министерства финансов Российской Федерации

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
**Ахинов Григор Артушевич,**  
профессор кафедры экономики социальной сферы  
МГУ им. М. В. Ломоносова

кандидат экономических наук, доцент  
**Назарова Елена Владимировна,**  
доцент кафедры бюджета и казначейства  
Московского государственного университета  
экономики, статистики и информатики

Ведущая организация: **Государственный университет управления**

Защита состоится 22 мая 2012 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации» по адресу: 109456, Москва, 4-й Вешняковский проезд, д.4, ауд. 113.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

Автореферат разослан и размещен на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru> \_\_\_\_ апреля 2012 г.

Ученый секретарь  
совета по защите  
докторских и кандидатских диссертаций  
кандидат экономических наук, доцент

В.М. Смирнов

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью эффективного решения задачи модернизации российской экономики на основе развития и широкого использования возможностей высоких технологий.

На современном этапе прогрессивные структурные сдвиги в экономике обеспечиваются постоянно увеличивающейся долей наукоемкого производства и приоритетным развитием сферы высокотехнологичных услуг.

Одним из важнейших условий формирования стабильных и эффективных хозяйственных связей между производителями и потребителями является использование электронных информационных услуг, развитие которых является приоритетным направлением экономической политики государства, о чем свидетельствует принятие ряда важнейших документов, регламентирующих отношения в данной области, в том числе, Концепции развития электронного правительства, а также плана перехода на оказание услуг в электронном виде, который был утвержден правительством в конце 2010 года. Кроме того, в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации к 2015 году все государственные услуги должны быть переведены в электронный вид.

Возникает объективная необходимость развития сферы электронных услуг, с помощью которых проводятся удаленные транзакции между хозяйствующими субъектами, в том числе и государственные закупки товаров.

Функционирование в современной экономике отлаженной и эффективной системы госзакупок является условием не только экономии государственных средств, но и стимулом развития рыночного механизма, рычагом экономического роста, способствует увеличению объемов производства и расширению национального рынка товаров и услуг.

Перевод государственных закупок в электронную среду позволяет эффективно планировать и размещать закупки в рамках госзаказа, формировать реестры государственных контрактов, контролировать исполнение

инвестиционных проектов, целевое использование бюджетных средств, бороться с коррупцией.

Развитие сферы электронных услуг, ее влияние на трансформацию хозяйственных взаимодействий, в том числе в системе государственных закупок, в силу своей новизны для российской экономики пока не получили всестороннего освещения в научной литературе. В этой связи исследование роли и места сферы электронных услуг в модернизации российской экономики является важной научно-практической задачей, которая рассматривается в аспекте обоснования необходимости перевода государственных закупок в электронную среду, оценке эффективности новых форм размещения госзаказа, а также разработке практических предложений по совершенствованию институциональных условий развития электронных услуг в государственном секторе.

**Степень разработанности проблемы.** Теоретические и практические проблемы развития сферы электронных услуг, их применения в различных видах деятельности стали объектом изучения экономистов сравнительно недавно.

Особенности развития сферы услуг, ее адаптации к новым условиям хозяйствования освещены в научных трудах российских ученых Н.А. Восколович, Е.П. Голубкова, Е.Н. Жильцова, В. М. Зуева, В.Н. Казакова, В.Д. Марковой, Н.В. Мироновой, Э.В. Новаторова, Н. Ф. Пермичева и др.

Разработкой теории электронных услуг занимались зарубежные исследователи Е. Ванденберг, Дж. Ликлайдер, М. Кастельс, К. Келли, Л. Клейнрок, Д. Козье, Д. Левизон, Т. Меррил и др.

Проблемы развития государственного управления, особенности реализации его функций на федеральном и региональном уровнях, а также совершенствования форм и методов воздействия государства на деятельность хозяйствующих субъектов освещены в работах В.Е. Аперьяна, Ю.М. Арского, И.И. Бабленковой, А. И Демина, В.И. Дорофеева, Д.С. Львова, Б.З. Мильнера, Е.А. Роговского, Цыпина И.С. и др.

Несмотря на высокую актуальность рассматриваемой проблемы, концептуальные разработки отечественных и зарубежных авторов в этой области не являются завершенными. За рамками исследований остается ряд вопросов, касающихся влияния компьютерных технологий на формирование новых форм деловой активности, определения возможностей применения электронных услуг в различных видах деятельности, оценки результатов от переноса сделок в электронную среду.

Кроме того, несмотря на наличие разработанных методик, представляющих собой мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, проблема оценки эффективности практического применения электронных услуг в государственном секторе еще не решена.

Таким образом, недостаточный уровень исследования данной проблемы в отечественной и зарубежной науке, вызывает необходимость разработки новых методов анализа, оценки и мониторинга применения электронных услуг в сфере государственных закупок.

Кроме того, формирование системы электронных государственных закупок находится на начальном этапе, что повышает научно-практическую значимость исследуемых вопросов.

Указанные обстоятельства предопределили выбор темы, цели и задачи диссертационного исследования.

**Целью** исследования является научно-методическое обоснование развития сферы электронных услуг как фактора модернизации системы государственных закупок и разработка практических рекомендаций по повышению ее эффективности.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- выявить сущностные и функциональные характеристики электронных услуг, определить роль сферы электронных услуг в современной экономике;

- провести сравнительный анализ практического опыта закупок для государственных нужд в зарубежных странах; выявить особенности российской практики размещения государственного заказа;

- разработать методические подходы к оценке эффективности электронных государственных закупок;

- предложить практические рекомендации по совершенствованию институциональных условий развития системы электронных государственных закупок.

**Объект** диссертационного исследования – сфера электронных услуг.

**Предметом** научного исследования являются экономические отношения, возникающие при организации и функционировании системы государственных закупок на основе электронных услуг.

**Теоретической основой** диссертационного исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых по теории рыночной экономики, информационной экономики, сферы услуг, экономической информатике, инновационного менеджмента и маркетинга.

**Методической основой** исследования явился системный подход. В диссертации применялись методы эмпирического и статистического анализа, методы обобщения и группировки, сравнительного анализа и синтеза, табличные и графические приемы.

Обоснованность и достоверность полученных выводов и результатов исследования базируется на использовании методов количественной и качественной оценки сложившейся практики размещения госзаказов.

**Информационную базу** исследования составили нормативные и правовые акты Российской Федерации, регламентирующие деятельность в сфере услуг и государственных закупок, данные Федеральной службы государственной статистики, материалы отраслевых статистических и аналитических изданий, научно-практических конференций и публикаций по заданной теме, данные интернет-сайтов регуляторов и организаций-участников электронных торгов и

других интернет-источников информации, собственные разработки и расчеты автора.

**Научная новизна** исследования состоит в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций по модернизации системы государственных закупок на основе использования электронных услуг в целях повышения ее эффективности.

Основные результаты, составляющие научную новизну исследования:

- на основе выявления сущностных и функциональных характеристик электронных услуг, с учетом специфики их создания и реализации доказана необходимость дальнейшего развития сферы электронных услуг как высокотехнологичного фактора модернизации хозяйственных взаимодействий в современной экономике, влияние которого проявляется в формировании новых видов деловой активности, развитии конкурентной среды на рынке государственных закупок, совершенствовании информационных, технологических и организационных процессов размещения госзаказов;

- выявлены возможности использования мирового опыта государственных закупок в российских условиях; определена специфика электронных госзакупок, которая отражена в разработанных алгоритме размещения и реализации госзаказа и типовой модели подготовки и проведения торгов, что послужило основой для анализа актуальных проблем функционирования системы госзакупок и определения основных направлений ее совершенствования;

- разработан методический подход к оценке эффективности электронных госзакупок на основе определения базовых критериев, количественных и качественных показателей, характеризующих основные параметры электронных торгов в государственном секторе экономики, в целях обеспечения эффективного использования государственных и региональных бюджетных средств и максимального сокращения рисков для заказчиков и поставщиков;

- предложены практические рекомендации по совершенствованию институциональных условий модернизации системы государственных закупок на основе электронных услуг, направленные на формирование конкурентной среды, развитие инфраструктуры, повышение роли правового обеспечения, установленных стандартов и норм в сочетании с инновационными формами их реализации, что также позволит снизить коррупционную составляющую государственных закупок.

**Теоретическая и практическая значимость** работы заключается в разработке научно-методических подходов к решению задачи модернизации российской экономики на примере формирования системы электронных государственных закупок товаров и услуг. Выполненное исследование развивает новое и мало разработанное в экономической науке направление – теорию рынка электронных услуг, а выводы, к которым пришел автор, уточняют и дополняют ряд теоретических положений по проблемам развития российской экономики, раскрывают особенности современного этапа ее функционирования.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что предлагаемая научно-методическая база дает возможность создавать необходимые методики анализа состояния, динамики и тенденций развития различных форм размещения государственного заказа, проведения его мониторинга, и на этой основе разрабатывать обоснованные управленческие решения по вопросам использования электронных систем организации закупок для государственных нужд.

Рекомендации научного исследования могут быть использованы для формирования новых способов реализации государственных функций.

Результаты и выводы исследования доведены до уровня практических рекомендаций по созданию институциональных условий, направленных на формирование конкурентной среды, создание эффективной инфраструктуры государственных закупок, совершенствование законодательного обеспечения проведения сделок купли-продажи в электронной среде.



Материалы диссертации могут найти применение в научно-исследовательской работе, а ее отдельные теоретические и практические разработки могут быть включены в тематику преподавания экономических дисциплин в высших учебных заведениях и использованы при изучении курсов в области экономики услуг, государственного и муниципального управления, инновационного менеджмента, маркетинга, экономической информатики.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на научно-методических семинарах кафедры экономики и управления ВГНА Минфина РФ, II Межвузовской научно-методологической конференции «Модернизация высшего профессионального образования в современной России: теория и практика» (2010 г.), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Социально-экономические проблемы формирования инновационной экономики России» (18-19 мая 2010 года), Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Национальные интересы РФ и финансовое оздоровление экономики» (2010 г.), Международной межвузовской научно-практической конференции «Стратегия развития экономики РФ и проблема национальной безопасности» (2011 г.), опубликованы в сборниках научных трудов и периодических научных изданиях. Всего по теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 4,9 п.л. (в т.ч. 4,7 п.л. – л. авт), из которых 3 - в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 10 параграфов, заключения, библиографии из 131 источника, и по объему составляет 188 страниц. Наглядность изложения материалов диссертации обеспечивается 18 таблицами и 14 рисунками.

## **Содержание диссертации**

### **Введение**

### **Глава 1. Теоретические аспекты функционирования сферы электронных услуг**

- 1.1 Основные теоретические подходы к понятию электронной услуги
- 1.2 Роль сферы электронных услуг в современной экономике
- 1.3 Создание и реализация электронных услуг в государственном секторе экономики

### **Глава 2. Особенности развития электронных услуг в системе государственных закупок**

- 2.1 Сравнительный анализ зарубежной практики закупок для государственных нужд
- 2.2 Основные цели и задачи перевода госзакупок в электронный вид
- 2.3 Особенности российской практики размещения государственного заказа
- 2.4 Оценка эффективности электронных госзакупок

### **Глава 3. Совершенствование институциональных условий развития системы электронных государственных закупок**

- 3.1 Формирование конкурентной среды
- 3.2 Основные направления развития инфраструктуры
- 3.3 Правовое обеспечение электронных госзакупок

### **Заключение**

### **Литература**

## **II. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Развитие теоретических подходов к пониманию электронной услуги, выявление её сущности через рассмотрение специфических характеристик, особенностей создания и реализации, позволили определить инновационную роль и значение сферы электронных услуг, обосновать необходимость ее дальнейшего развития как фактора модернизации функциональных форм и методов государственного участия в экономике.**

На современном этапе развития российской экономики сфера услуг является не только неотъемлемой составляющей воспроизводственного процесса, но и активно воздействует на развитие и совершенствование хозяйственных связей и взаимодействий благодаря компьютеризации и широкому использованию возможностей высокотехнологичных услуг в области сбора, передачи и хранения информации – электронных услуг.

В работе понимание сущности и функций электронных услуг опирается на существующие концепции и модели экономики услуг, при этом электронная услуга рассматривается как производная от установившегося порядка использования понятия услуги. На сегодняшний день пока еще не утвердилась полная и единообразная трактовка этого термина. Авторское определение относит электронные услуги к универсальным, комплексным услугам, которые при этом обладают специфическим свойством - они обязательно базируются на использовании компьютерной техники и инициируют новые формы деловой активности.

В настоящее время самым быстрорастущим и распространенным видом электронных услуг являются интернет-услуги, для предоставления которых используется один и тот же инструмент - сеть Интернет. СобираТЕЛЬная характеристика общих и специфических черт интернет-услуг позволяет определить сущность электронных услуг.

Опираясь на сложившиеся определения, с учетом практических реалий современной экономики, можно дополнить существующий перечень пониманием электронных услуг как интернет-услуг – результата экономической деятельности в сети Интернет, который выступает как полезный эффект, удовлетворяющий универсальные потребности функционирования социально-экономической системы.

При этом следует отметить, что авторское понятие интернет-услуги не исключает базовых характеристик услуги как продукта экономической деятельности, но выделяет отличительные особенности их создания и реализации, которые связаны с функционированием виртуальной - новой деловой и коммуникационной – среды: равный доступ к информации, оперативная связь, возможность интерактивного взаимодействия в реальном времени практически с любым субъектом, без количественных, территориальных и временных ограничений.

Поэтому интернет-услуги необходимо рассматривать не только как обязательный компонент единого процесса информационного обслуживания государства и общества, но и как функциональную составляющую реальных хозяйственных потоков современной экономики, создающую новое качество связей и взаимодействий экономических субъектов и значимую долю в реальном объеме национального производства.

По имеющимся данным, в России рентабельность электронных услуг доходит до 42% при незначительных факторах риска и стабильном доходе. В настоящее время в этой отрасли насчитывается более 15 тыс. компаний, при этом на 20% участников рынка приходится до 80% валового объема всей продукции. В 2009 году доля интернет-экономики в России составила 1,6% ВВП страны. В абсолютном значении объем интернет-экономики можно оценить по расходной части ВВП (табл. 1):

$$\text{ВВП} = C + I + G + X = 20,3 \text{ млрд. долл. (1)}$$

Таблица 1. Расчет объема российской интернет-экономики  
по расходам ВВП (2009 г.)\*

По структуре расходов	Объем средств (долл.)
Потребительские расходы домашних хозяйства (С)	12,6 млрд.
Инвестиционные расходы бизнеса (I)	10,5 млрд.
Государственные расходы (G)	1,5 млрд.
Чистый экспорт (X)	- 4,3 млрд.

\*по данным Росстата – 2010 г.

По прогнозным оценкам, к 2015 году за счет улучшения качества связи, роста государственных расходов и существенного увеличения потребительского рынка в Рунете вклад интернет-экономики в ВВП страны может дойти до 5%. Для этого проникновение широкополосного доступа (ШПД) должно дойти до 75%, потребительская активность в этом секторе расти на 33% , а госрасходы — на 14% в год.

Электронные услуги оказывают влияние на характер и формы организации деловой активности, модернизируют взаимодействие бизнеса и общества с органами власти, развивают рыночную инфраструктуру на инновационной основе, создавая тем самым высокотехнологичную базу для эффективных структурных взаимодействий и преобразований в обществе. В этом контексте электронные услуги можно характеризовать как один из факторов модернизации современной экономики.

В современной экономике по поводу электронных услуг развиваются многообразные отношения, в том числе - между государством и обществом. Степень и характер развития этих отношений определяет качество государственного управления и, в конечном итоге, благополучие и стабильность общества. В связи с этим в работе были исследованы особенности создания и реализации государственных электронных услуг, выявлена их специфика.

Непрерывное увеличение аппарата госсектора, снижение результативности его работы и обострение проблем взаимодействия различных государственных структур между собой, а также с гражданами и бизнесом свидетельствуют о низкой эффективности работы органов государственного управления, что наблюдается во всех странах мира.

Так, на бюрократическую волокиту в Европе затрачивается ежегодно 484 млрд. долл., а в США — порядка 843 млрд. долл. Если бы правительства могли сэкономить хотя бы 15% от этих затрат, это было бы сравнимо с половиной бюджета здравоохранения. В России также наблюдается снижение эффективности государственного управления, что отражают различные международные рейтинги и результаты социологических опросов населения и бизнеса.

В связи с быстрым развитием Интернета стали меняться и технологии государственного обслуживания. Это привело к смещению акцента с концепции государственных услуг к концепции электронных государственных услуг, которые население и бизнес получает с помощью Интернета. Сегодня приоритетными являются G2B/B2G-услуги: если для бизнеса доступны 2/3 из существующих услуг, то для граждан — лишь 1/3.

В основе создания системы электронных государственных услуг лежит разработка стандартов с целью установления регламентов и формализации процедур обслуживания, что позволяет объективно оценивать уровень качества предоставляемых услуг.

Особенностью рассматриваемой системы является то обстоятельство, что государство выступает не только как производитель продуктов и услуг, но и как их потребитель, используя процедуру госзаказа. В современной экономике отношения, связанные с государственными закупками товаров и услуг, претерпевают значительную трансформацию, обусловленную широким распространением ИКТ и электронных услуг.

**2. Выявлены особенности развития сферы электронных услуг и их применения в системе государственных закупок с учетом международного**

**опыта и российской практики, что позволило разработать алгоритм размещения и реализации государственного заказа, типовую модель подготовки и проведения торгов, определить актуальные проблемы функционирования системы государственных закупок и основные направления ее совершенствования.**

Изучение зарубежного опыта проведения государственных закупок показало, что сложились два основных направления формирования и развития систем электронных госзакупок (eProcurement): 1) одна из моделей электронной торговли; 2) результат системной и целенаправленной деятельности правительства по повышению эффективности госзакупок.

Госзакупки являются одним из вариантов электронной торговли в таких странах, как США, Мексика, Чили, Перу, ЕС и др. По второму из указанных направлений пошли Канада, Австралия и др.

Значительный опыт функционирования системы госзакупок накоплен в США, где доля государственных закупок равна примерно 15% распределительной части национального бюджета. Среди развитых стран правительство США является самым крупным заказчиком работ, товаров и услуг для нужд государственного потребления.

Опыт США был использован при создании единой системы закупок Европейского союза при разработке процедур, способов и методов проведения госзакупок и основ построения их информационного обеспечения. В странах ЕС на госзакупки приходится в среднем свыше 16% ВВП.

В рамках ЕС принципы размещения госзакупок регулируются международными соглашениями. При этом, как правило, не более 3% заказов передается странам, которые не входят в союз. В наибольшей степени рынок государственных закупок закрыт в Италии (кодекс Альба), где только 1% стоимости контрактов достается иностранным поставщикам. При этом в некоторых странах ЕС местным поставщикам и подрядчикам предоставляются различного рода преференции, обычно на уровне 5–10%.

Согласно Плану действий по электронному снабжению, опубликованному Европейской комиссией, использование электронных закупок во всех странах ЕС в 2010 году позволило сэкономить 18,75 млрд. евро на стоимости закупаемых продуктов и услуг и 8,3 млн. евро на операционных затратах.

Второе направление развития госзакупок в диссертации рассмотрено на примере Канады и Австралии. В Канаде в качестве средств измерения эффективности госзакупок успешно используются концепции «оптимальной стоимости» и «уровня конкурентности торгов». Концепция «эффективного расходования средств», которая применяется в Австралии, включает главную цель закупочной политики и возможные способы ее достижения. Положительным опытом госзакупок Австралии является использование модели оценки затрат на основе полного жизненного цикла. Слабым звеном остается контроль за исполнением контрактов и реализацией проектов в государственной службе.

Динамика сделок последних лет показывает, что практически во всех странах наблюдается рост количества участников и претендентов на участие в процедурах получения государственных заказов.

Качественные изменения хозяйственных взаимодействий связаны с упрощением процедур процесса электронных закупок, сокращением времени и затрат на подготовку и сопровождение сделок, ускорением транзакций, повышением конкуренции, снижением расходов на почтовые пересылки, печать и копирование, экономией рабочего времени персонала, сокращением административных затрат и снижением стоимости приобретаемых товаров и услуг. Таким образом, перевод госзакупок в электронный вид способствует реальному повышению производительности и эффективности деятельности в госсекторе.

Электронные госзакупки можно определить как организационно-экономические отношения, складывающиеся при осуществлении сделок по купле-продаже товаров и услуг для государственных нужд с использованием



электронных средств. Алгоритм размещения государственного заказа представлен на рис. 1

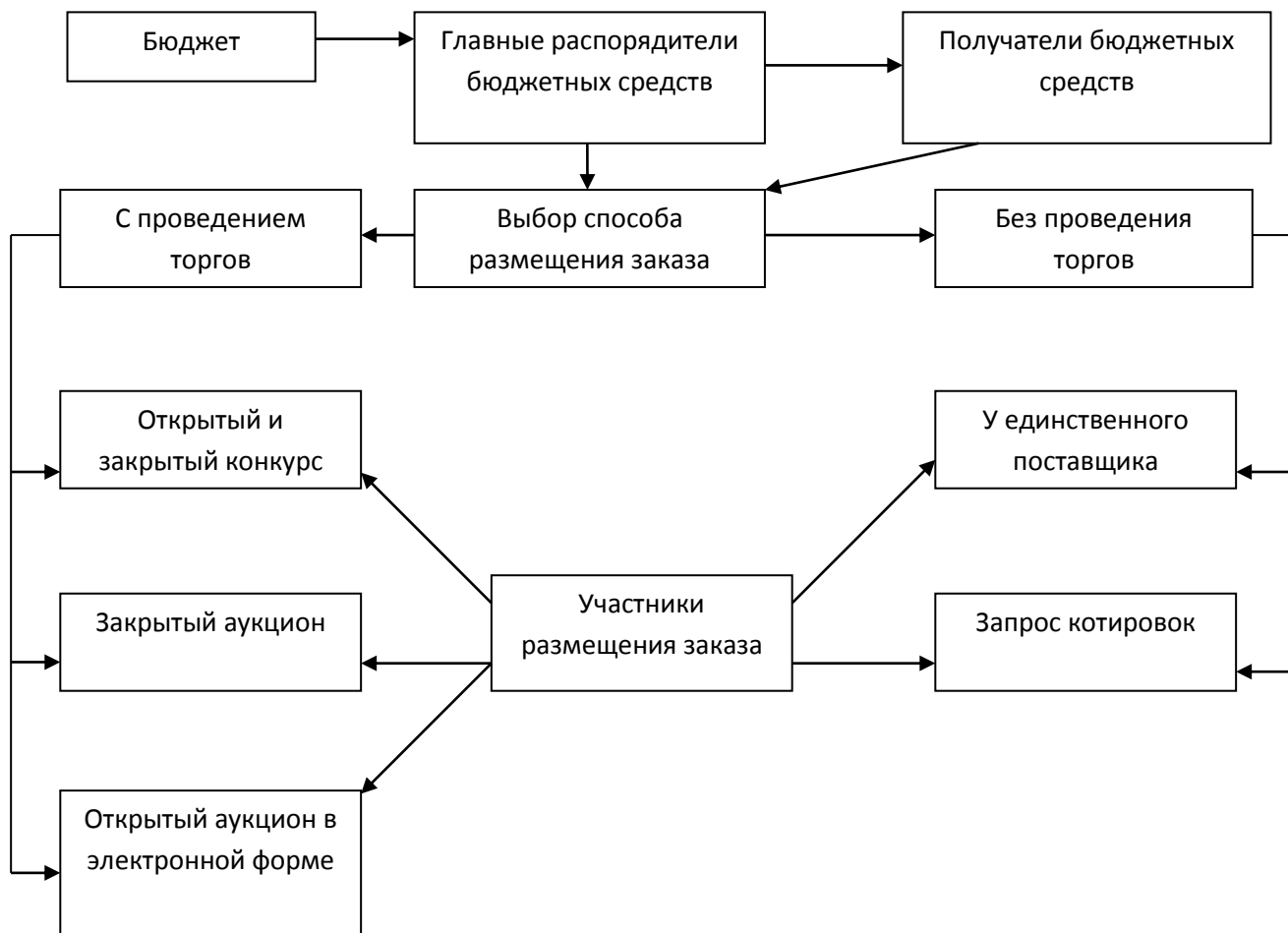


Рис.1 Алгоритм размещения государственного заказа  
(разработано автором)

Электронные госзакупки являются тем инструментом, с помощью которого российские госструктуры могут получать ощутимые выгоды без больших объемов инвестиционных вложений, требуемых для модернизации производственных или инфраструктурных объектов. На рис. 2 показан характер влияния госзакупок на деятельность хозяйственных структур.

Расходы на нужды государственного потребления не только стимулируют общегосударственный платежный спрос, но и создают дополнительный эффект последующих расходов частного сектора. Хотя этот потенциал является значительным, в России он реализован пока далеко не полностью.

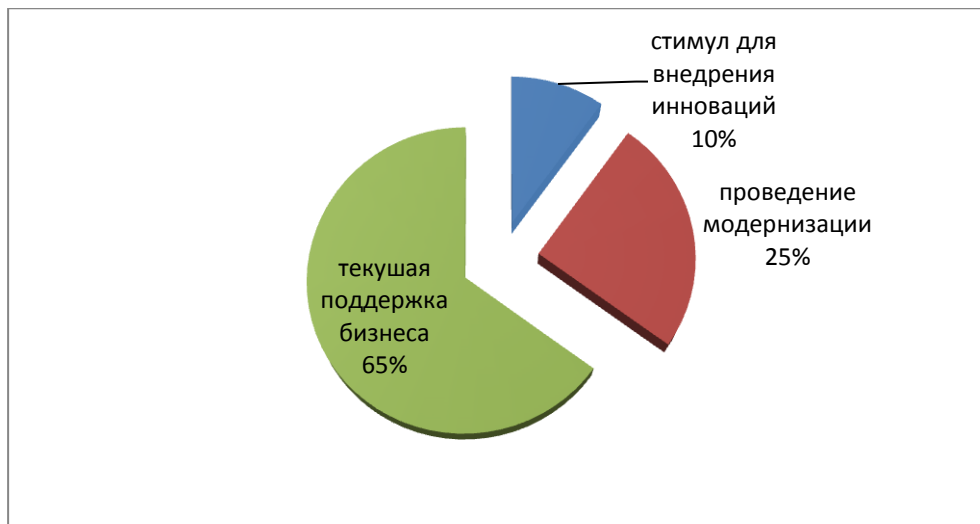


Рис. 2 Влияние госзакупок на различные виды деловой активности\*

\* Источник: информационный портал "СNews". 2010.

В настоящее время разработаны и внедрены в реальную хозяйственную практику различные модели проведения госзакупок. Основные виды торгов, применяемых в современной практике, представлены на рис. 3.

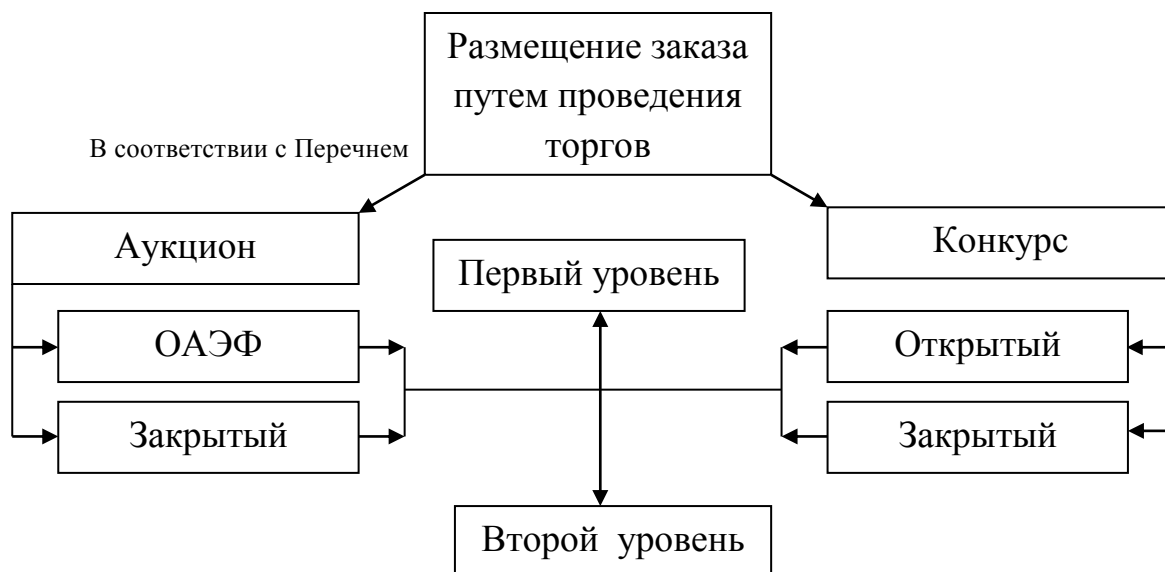


Рис. 3 Основные виды торгов, применяемых в современной практике (составлено автором)

С 1 января 2011 года в России вступило в силу новое правило, по которому практически все госзакупки должны осуществляться на электронных аукционах,<sup>1</sup> которые сегодня проводятся на 5 площадках, имеющих статус

<sup>1</sup> впервые начали проводиться с 2006 года

национальных операторов электронных торгов: "Сбербанк-АСТ", "ЕЭТП", "АГЗРТ", "РТС-тендер" и ЭТП ММВБ "Госзакупки".

Сегодня в российской практике госзакупок преобладающими формами организации торгов являются открытый конкурс и открытый аукцион в электронной форме (ОАЭФ). Типовая модель их реализации включает несколько этапов (табл. 2).

Таблица 2. Процесс подготовки и проведения торгов\*

Этапы	Содержание этапа	Открытый конкурс	ОАЭФ
1	Планирование – включение процедуры в План график размещения государственного заказа, публикация Плана-графика на ООС (zakupki.gov.ru)	В электронном виде	В электронном виде
2	Подготовка документации о торгах с использованием автоматизированных систем размещения госзаказа	Да	Да
3	Публикация извещения о проведении торгов на ООС (zakupki.gov.ru)	В электронном виде	В электронном виде
4	Предоставление документации о торгах	В электронном или печатном виде	Только в электронном виде
5	Предоставление разъяснений положений документации о торгах	В электронном виде	В электронном виде
6	Подача заявок на участие в торгах	В электронном или печатном виде	Только в электронном виде
7	Допуск участников к торгам, публикация протоколов на ООС (zakupki.gov.ru)	В электронном виде	В электронном виде
8	Проведение аукциона	-	Только в электронном виде
9	Определение победителя, публикация протоколов на ООС (zakupki.gov.ru)	В электронном виде	В электронном виде
10	Заключение контракта	В печатном виде	Только в электронном виде
11	Регистрация контракта, его исполнения, закрытия	В электронном виде	В электронном виде

\*разработано автором

Благодаря переводу федеральных заказчиков на обязательное использование электронных аукционов объем сегмента В2G в 2010 году вырос до уровня 7,5 млрд. долл. В марте 2011 года на всех площадках и на сайте было

зарегистрировано более 70 тысяч соответствующих компаний, а к концу 2011 года, по данным Федерального казначейства, их число возросло до 300–500 тыс. Соответствующим представителям компаний выдано около 2 млн. электронных ключей. В день на 5 электронных площадках проводится более 5 тысяч аукционов.

Вместе с тем, с ростом количества электронных торгов получили распространение и различные схемы злоупотреблений и мошенничества. Российские бизнес-структуры часто договариваются между собой по поводу того, кто, какой и когда контракт выиграет. Для этого соответствующим образом оформляются конкурсные заявки. Как свидетельствуют данные аудиторских проверок, первоначальная цена заказа нередко устанавливается без какого-либо обоснования, что позволяет затем уменьшить ее на 15-20%.

Результатом проведенного анализа современной российской практики госзакупок стал вывод о том, что сложившиеся модели и механизмы организации и проведения электронных торгов необходимо развивать и совершенствовать.

**3. Разработан методический подход к оценке эффективности системы электронных госзакупок, обосновывающий необходимость использования определенных количественных и качественных показателей, с помощью которых можно рассчитать абсолютную и относительную экономию бюджетных средств, их текущую и дисконтированную стоимость, дать комплексную оценку функционирования системы госзакупок в целом.**

Решение задачи повышения эффективности электронных госзакупок и разработки подходов к ее оценке потребовало разграничения понятий экономического эффекта и эффективности в данном секторе деятельности.

Экономический эффект от применения электронных технологий в сфере госзакупок может выражаться в изменениях, касающихся организации труда (консалтинг, оснащение рабочих мест, аренда дополнительных помещений и т.п.), условий закупок (сокращение сроков поставки, оплата без аванса, более длительный срок гарантийного обслуживания, дополнительные сервисы и т.д.),

поддержки отдельных видов поставщиков, сокращения злоупотреблений (доступность информации, прозрачность торгов) и др.

Оценка эффективности электронных госзакупок предполагает сравнение затрат и конечного результата. Однако соблюсти эти требования очень сложно. В государственном секторе практически невозможно точно измерить затраты на электронные госзакупки по ряду объективных причин, среди которых можно указать следующие: различный уровень распространения и использования ИКТ по регионам; трудности в определении воздействий электронных технологий в совокупности других факторов, влияющих на производительность и эффективность; несовершенство существующей системы статистического наблюдения и учета и др.

Поэтому нами предлагается проводить комплексную оценку эффективности системы электронных госзакупок с учетом результатов ее функционирования (экономического эффекта) и их динамики, используя как количественные, так и качественные показатели (расчетные и индикативные).

В качестве базового критерия оценки результата госзакупок предложено использовать экономию бюджетных средств, которую можно определить в абсолютном и относительном значении

Абсолютная экономия бюджетных средств ( $Э_a$ /руб.) нами рассчитывалась по формуле:

$$Э_a = НМЦК - С_{зк} - С_{нк} - С_{рк} - Р_з, \quad (2)$$

где НМЦК – начальная максимальная цена контракта,  $С_{зк}$  - общая стоимость заключенных контрактов,  $С_{нк}$  - общая стоимость незаключенных контрактов,  $С_{рк}$  - общая стоимость расторгнутых контрактов,  $Р_з$  - затраты на организацию и проведение процедур госзакупок.

Экономию бюджетных средств по отдельным способам проведения госзакупок, например, при проведении конкурсов ( $Э_{ак}$ ), можно рассчитать двумя способами:

$$1) Э_{ак} = НМЦК - С_{зк} - Р_з, \quad (3)$$

$$2) Э_{ак} = З_{пк} - С_{зк} - С_{нк} - С_{рк} - Р_з, \quad (4)$$

где  $Z_{пк}$  - запланированный объем заказа для размещения на конкурсах.

Относительная экономия бюджетных средств ( $\mathcal{E}_o$ ) определяется как доля (в %) через отношение абсолютного объема экономии средств к разности общей стоимости заключенных и расторгнутых контрактов за вычетом затрат на организацию и проведение процедур, и рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_o = 100\% - \left[ \frac{\mathcal{E}_{ак}}{(C_{зк} - C_{рк} - P_з)} * 100\% \right], \quad (5)$$

Для конкурсов и аукционов значение данного показателя должно быть  $\geq 5\%$ . Информация о госзакупках на основе оценки экономии бюджетных средств (табл. 3) свидетельствует о положительной динамике.

Таблица 3. Статистика госзакупок (2009-2011 гг.) \*

Период	Экономия (%)
2009 год	10,73
I квартал 2010 года	2,82
I полугодие 2010 года	5,25
III квартал 2010 года	9,29
2010 год	12,01
I квартал 2011 года	12,04
I полугодие 2011 года	18,26
III квартал 2011 года	13,00

\*[www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/purchase/statistic/11.2011](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/purchase/statistic/11.2011)

Для оценки действенности предпринимаемых мер в решении проблемы эффективности госзакупок необходимо рассчитать показатели, характеризующие динамику экономии бюджетных средств как в абсолютном, так и в относительном выражении.

Изменение абсолютной экономии бюджетных средств ( $\Delta \mathcal{E}_a$ ) характеризуется темпом прироста абсолютной экономии бюджетных средств по отношению к такому же отчетному периоду прошлого года (с учетом инфляции) и может быть рассчитано по формуле:

$$\Delta \text{Эа} = 100\% - \left[ \left( \frac{\text{Эа1}}{\text{Эа2}} * \text{индекс цен} \right) * 100\% \right], \quad (6)$$

где Эа1 - абсолютная экономия бюджетных средств в текущем периоде, Эа2 - абсолютная экономия бюджетных средств в таком же отчетном периоде предыдущего года.

Изменение относительной экономии бюджетных средств ( $\Delta \text{Эо}$ ) можно определить, рассчитав темп прироста относительной экономии бюджетных средств, в сравнении с таким же отчетным периодом прошлого года, по формуле:

$$\Delta \text{Эо} = 100\% - \left[ \left( \frac{\text{Эо1}}{\text{Эо2}} \right) * 100\% \right], \quad (7)$$

Эффект в виде экономии бюджетных средств целесообразно рассчитывать не только с учетом цены приобретения и текущих операционных расходов, но и стоимости владения. Это необходимо в тех случаях, когда приобретается сложная техника и оборудование, период использования которых имеет продолжительный срок.

Например, выбор одного из 2-х товаров (Р или S) осуществляется, исходя из расчета дисконтированной стоимости их покупки ( $V_p$  и  $V_s$ ), по следующей формуле:

$$V_p = \sum_{j=0}^k \frac{P_j}{(1+i)^{t_j}}, \quad (8)$$

$$V_s = \sum_{j=1}^n \frac{S_j}{(1+i)^{u_j}}, \quad (9)$$

где  $P_j$  и  $S_j$  – будущая стоимость сегодняшней суммы денег, затраченных на приобретение товаров Р и S;  $t_j$  и  $u_j$  - период дисконтирования;  $i$  - коэффициент дисконтирования.

При этом важно определить, до какого момента 1-ый или 2-ой вариант (покупка первого или второго товара) будет выгоднее.

Для оценки затрат нами предлагается определять один из важнейших их элементов - оплату труда, которая в данной области составляет до 85% всех

издержек. Существующие методики определения затрат рабочего времени при выполнении задания, например, размещения и оценки информации об электронных госзакупках, выделяют два критерия:

- вид работ: разработка концепции системы рейтинговой оценки официальных сайтов; онлайн-опрос пользователей, тестирования и экспертной оценки;

- состав специалистов: интернет-статистики; интернет-социологи; интернет-маркетологи; специалисты по размещению информации и рекламы в сети Интернет; программисты; юристы, специализирующиеся в разработке нормативных и методических документов.

Используя данные официальной статистики о количестве занятых и уровне зарплат специалистов в данной сфере можно определить стоимостное значение затрат на оплату труда.

Таким образом, затраты на оплату труда специалистов по электронным госзакупкам ( $Pv$ ) можно рассчитать по формуле:

$$Pv = \sum_{j=0}^n (T * W * Q)^t, \quad (10)$$

где  $T$  – затраты рабочего времени (в человеко-месяцах),  $W$  – средняя зарплата специалиста,  $Q$  – количество специалистов,  $t$  - рабочий период.

Для качественной оценки системы электронных госзакупок используем следующие критерии: функциональность (техническая сторона работы системы); легитимность (соответствие существующим правовым нормам); качество (соответствие принятым стандартам, прозрачность, сроки проведения); характер и частота отклонений, нарушений, сбоев (за отчетный период; в динамике). Итоговый индикативный показатель, который получаем как сумму баллов по группам всех оценочных критериев, характеризует качественную оценку работы системы госзакупок. Результаты представлены в следующем виде (табл. 4).



Таблица 4. Качественная оценка работы системы госзакупок.\*

Результат (% от общего количества баллов)	Характер и частота отклонений, нарушений, сбоев	Качественные характеристики работы системы
100%	отсутствуют	Идеальная
75%	случайные, устранимые	Стабильная
50%	повторяющиеся, несистемные	Удовлетворительная
25%	закономерные, типичные	Проблемная
менее 25%	постоянные, системные	Неудовлетворительная

\*разработано автором

На основе анализа полученных расчетных и индикативных показателей можно дать комплексную оценку функционирования системы электронных госзакупок в целом, при этом следует учитывать опосредующее влияние внешних факторов, важнейшим из которых является стабильность бюджетного финансирования.

Современная российская практика свидетельствует, что государственные структуры не всегда являются надежными и платежеспособными заказчиками. Известны примеры, когда поставщики предъявляли госзаказчикам штрафные санкции за нарушения контрактных обязательств. Такая практика приводит к тому, что поставщики, чтобы обезопасить себя, завышают цены на свою продукцию или снижают ее качество.

Анализ госзакупок с точки зрения сравнительной оценки затрат и результатов, позволяет сделать вывод о том, что разработку механизмов и выбор методов повышения эффективности системы электронных торгов следует проводить в рамках стратегических целей развития данного процесса – модернизации хозяйственных взаимодействий на основе инноваций в области организации, управления и технологий.

**4. Предложены практические рекомендации по совершенствованию институциональных условий развития системы электронных госзакупок, включающие направления научно-обоснованной политики государства в области защиты конкуренции, развития инфраструктуры**

**(информационного и кадрового обеспечения), законодательного обеспечения процесса госзакупок, осуществления контроля за соблюдением установленных правил и процедур.**

Практика функционирования современной экономики показывает, что государство должно размещать заказы на основе принципов экономической эффективности, которые невозможно реализовать в полной мере без развитой конкурентной среды.

Для анализа конкурентной среды рынка госзакупок применяют ряд показателей, которые отражают среднее количество участников торгов при различных способах их организации. Среднее количество участников процедур размещения заказов путем проведения открытого аукциона в электронной форме рассчитывается по формуле:

$$Q_{\text{оаэф}} = \frac{(Q_1 + Q_2)}{Y}, \quad (11)$$

где  $Q_{\text{оаэф}}$  - количество участников размещения заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме;  $Q_1$  - количество участников, подавших заявки;  $Q_2$  - количество участников, не выставивших ценового предложения;  $Y$  – количество ОАЭФ.

Данный показатель характеризует уровень конкуренции при проведении открытых аукционов в электронной форме, он должен быть  $\leq 2$  (на конкурентном рынке его нормальное значение - от 3 до 7 участников на один ОАЭФ).

Чтобы оценить изменения в уровне конкуренции, можно использовать такой показатель как изменение среднего количества участников открытого аукциона в электронной форме ( $\Delta Q_{\text{оаэф}}$ ) по отношению к такому же отчетному периоду прошлого года, который рассчитывается по формуле:

$$\Delta Q_{\text{оаэф}} = 100\% - \left[ \frac{Q_{\text{оаэф}}}{Q_{\text{оаэф}}(t-1)} * 100\% \right], \quad (12)$$

где  $Q_{\text{оаэф}}$  - среднее количество участников открытого аукциона в электронной форме в текущем отчетном периоде;  $Q_{\text{оаэф}}(t-1)$  - среднее

количество участников открытого аукциона в электронной форме в таком же отчетном периоде прошлого года.

Используя данные российской статистики (за период 2009 – 3-ий кв. 2011 гг.) нами определено среднее количество участников торгов (3,4 за весь рассматриваемый период), что позволило дать оценку состояния конкурентной среды на рынке госзакупок. С 2009 года (4,1 участник) наблюдается сокращение количества участников: в 2010-м году – до 3,2 и в 2011-м - 3,3 соответственно, что свидетельствует о сохранении нормального уровня конкуренции при незначительном ее сокращении.

Относительному снижению уровня конкурентности госзакупок в последние годы способствуют необъективная оценка предложений комиссией, некомпетентность компаний-участников конкурса, неспособных подготовить заявку в соответствие с требованиями, заниженная начальная цена, сложные условия выполнения контракта, сговор поставщиков. Среди других причин можно назвать также быстрый рост цен на продукцию.

Важным направлением развития конкуренции в сфере электронных госзакупок в России должно стать уменьшение степени монополизации рынка через расширение участия среднего и малого бизнеса. Это позволит не только повысить эффективность госзакупок, но и будет способствовать развитию небольших компаний, созданию новых рабочих мест, расширению базы налогообложения и, в конечном итоге, росту налоговых сборов в бюджеты всех уровней.

Минэкономразвития, ФАС и отраслевые ведомства разрабатывают Программы развития конкуренции для каждой отрасли, которые должны появиться в 2012 году. Продолжается работа по выработке правил не дискриминационного доступа к инфраструктуре (в настоящее время в России из 12-ти необходимых правил приняты только пять).<sup>2</sup>

Эффективное управление процессом госзакупок невозможно без развития инфраструктуры, важнейшими составляющими которой являются

---

<sup>2</sup> РИА «Новости» 13.09. 2011/ <http://news.mail.ru/politics/6805824/>

информационное и кадровое обеспечение. В соответствии с Федеральным законом № 218-ФЗ от 24.07.2007 г. с 1 января 2010 года Правительством РФ определен официальный сайт в сети Интернет для публикации информации о размещении государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, который реализует принципы российского законодательства о едином экономическом и информационном пространстве. Он предоставляет доступ к сведениям обо всех проходящих в стране конкурсах госзакупок.

Внедрение Единых торговых площадок на федеральном и региональном уровнях позволяет сформировать унифицированную высокотехнологичную инфраструктуру для проведения государственных конкурсов и аукционов, что фактически означает внедрение единого стандарта госзакупок на всей территории страны. Это, в свою очередь позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств, снизить издержки и риски устроителей торгов, будет способствовать также развитию конкуренции.

Кроме обеспечения современными средствами телекоммуникаций, для создания эффективной системы госзакупок необходимо решить проблему подготовки квалифицированных кадров в этой области. Для ее решения в органах исполнительной власти всех уровней, проводящих госзакупки, а также организаций и предприятий, поставляющих продукцию для государственных, региональных и муниципальных нужд, требуется долгосрочная программа обучения и совершенствования навыков специалистов в этой области.

Эффективное функционирование российской системы электронных госзакупок невозможно без создания внутренне согласованной и прозрачной правовой среды. Закон, регулирующий госзакупки, должен быть направлен, прежде всего, на решение 3-х основных задач: обеспечение эффективности; развитие конкурентной среды; сокращение коррупции и мошенничества.

Опыт ряда государств показывает, что указанные цели могут быть достигнуты разнообразными способами. Поэтому в работе проведен анализ мирового опыта законотворческой деятельности в сфере госзакупок, что

позволило сформулировать рекомендации, которые могут быть использованы для совершенствования правового обеспечения данной сферы в России.

В большинстве стран (США, Японии, Германия, Франции, Италии, Нидерландах, Испании и др.) закупочная политика регулируется специальным законодательством, а в остальных – ведомственными инструкциями. Общей чертой законодательного регулирования госзакупок является стремление государства оставлять финансовые ресурсы, выделяемые на госзаказы, в пределах страны, для стимулирования национального производства.

В России до апреля 1997 года ни один из законодательных актов не описывал подробно механизм и процедуры проведения торгов, требования к организации госзакупок и размещения госзаказов путем проведения конкурсных торгов. На сегодняшний день основополагающим является Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. При его применении выявились проблемы, не учтенные законодателями. Сегодня действуют универсальные процедуры закупок разнообразных товаров, не учитывающие их специфики. Так, в российском законе отсутствует регламентация способов закупки услуг, в то время как мировой опыт показал необходимость выделения этого вида госзакупок.

До сих пор не утверждены некоторые подзаконные акты. Действующее законодательство не позволяет госзаказчикам расходовать сэкономленные деньги по своему усмотрению, лишая их мотивации к более эффективным закупкам. Кроме того, не урегулирован вопрос о расширении способов размещения заказа и уход от перекоса в сторону аукционов. В силу общедоступности торгов они открыты для неквалифицированных участников. Остаются нерешенными вопросы о корректировке цен, о допустимости одностороннего расторжения контрактов и др. Кроме этого, необходимы законодательные меры защиты заказчика от недобросовестных поставщиков, прибегающих к демпингу, сговору, коррупции.

Без совершенствования российского законодательства о госзакупках, использование электронных услуг в данной сфере может привести к

формированию фрагментированных, неэффективных хозяйственных взаимодействий, потере бюджетных средств.

Таким образом, проблема развития эффективной системы электронных госзакупок требует комплексного решения, для чего необходимы скоординированные действия государства, различных ведомств и бизнеса.

По результатам исследования разработаны практические предложения по развитию сферы электронных услуг и их применения в системе государственных закупок с учетом современных условий российской экономики.

### **Основные положения диссертационного исследования отражены:**

в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:

1. Стрелков Ф.А. Особенности развития российского рынка Интернет-услуг в современных условиях//Аудит и финансовый анализ, 2010 - №2 – 0,6 п.л.
2. Стрелков Ф.А. Особенности развития ИКТ в современных условиях российской экономики// Микроэкономика, 2010 – №2 - 0,7 п.л.
3. Стрелков Ф.А. ИК-инновации как фактор социально-экономического развития // Экономический анализ, 2010 – № 3 - 0,9 п.л.

в других научных изданиях:

4. Стрелков Ф.А., Погребняк А. О. Факторы экономического роста // Сб. научных статей ППС, аспирантов и соискателей ВГНА Минфина РФ, 2009 - № 1- 0,4 п.л. (0,2 - авт.)
5. Стрелков Ф.А. Информационно-коммуникационные инновации в российской сфере образования// Модернизация высшего профессионального образования в современной России: теория и практика. Материалы II Межвузовской конференции. - М.: ВГНА Минфина РФ, 2010 – 0,5 п.л.
6. Стрелков Ф.А. Инновационная роль ИКТ в современной экономике// Социально-экономические проблемы формирования инновационной экономики России. Материалы Всероссийской конференции с международным участием. - М.: ВГНА Минфина РФ, 2010 - 0,4 п.л.

7. Стрелков Ф.А. Диверсификация интернет-услуг в современной экономике// Национальные интересы РФ и финансовое оздоровление экономики. Материалы Всероссийской конференции с международным участием. - М.: ВГНА Минфина РФ, 2010 – 0,4 п.л.
8. Стрелков Ф.А. Особенности зарубежного опыта проведения государственных закупок товаров и услуг// Стратегия развития экономики РФ и проблема национальной безопасности. Материалы 13 Международной межвузовской научно-практической конференции. - М.: ВГНА Минфина РФ, 2011 – 0,4 п.л.
9. Стрелков Ф.А. Особенности зарубежной практики правового регулирования государственных закупок товаров и услуг// Вестник Всероссийской государственной налоговой академии, 2012 - № 1- 0,6 п.л.