

---

**В.А. ДАШКЕВИЧ**

---

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА  
ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
В ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

---

В период перехода Республики Беларусь к рыночным отношениям потребовался коренной пересмотр системы закупок товаров. От плановых, жестко регламентированных поставок продукции надо было переключиться на приобретение товаров, когда перед покупателем открываются широкие возможности выбора из многочисленных предложений поставщиков.

Упрощенное определение закупок — это приобретение товаров, работ и услуг для нужд заказчика. Сложность закупок в энергетической отрасли вытекает из того, что речь идет о крупных денежных средствах, о средствах, получаемых в основном от плательщиков за электрическую и тепловую энергию. Поэтому вопрос, как осуществляются закупки в энергетике Республики Беларусь, становится предметом интереса всего общества.

Известно, что рынок закупок в энергетической отрасли, когда все отраслеобразующие предприятия являются государственными, — это не частнокапиталистический рынок, где конкуренция продавцов и личная заинтересованность покупателя оказываются мощнейшим экономическим стимулом [1]. Государственный чиновник не похож на типичного субъекта рынка — зачастую ему проще приобретать товары у одного, возможно, давно знакомого ему поставщика. У чиновника практически нет стимулов для тщательного отбора выгодных для государства предложений. Более того, при отсутствии четкой регламентации процесса закупок этот сектор деятельности нередко становится питательной средой для злоупотреблений и коррупции.

Мировая практика выработала достаточно надежный аппарат решения задачи оптимизации закупок и борьбы с коррупцией — законодательно закрепленное проведение открытых торгов (конкурсов). Необходимо, чтобы чиновник был жестко ограничен в выборе механизма приобретения товаров и услуг.

Закупки в энергетике играют существенно важную роль в модернизации экономики Республики Беларусь. От того, как осуществляются закупки, во многом зависит развитие или ограничение конкуренции — двигателя рыночной экономики.

К тому же, система закупок — поле боя, где передовая практика постоянно борется с корыстными интересами и коррупцией.

Все это объясняет растущий интерес, который проявляют к вопросам закупок и их реформе правительство, парламент, ученые, профессионалы, представители деловых кругов и средства массовой информации.

Один из основных уроков, извлеченных Всемирным банком в процессе реформ государственных закупок, заключается в том, что для успеха реформы системы закупок необходимы прежде всего активное участие и руководство со стороны высших чинов государства [2]. Реформа закупок — комплексный процесс, затрагивающий многие сферы деятельности государственных учреждений, не говоря уже о последствиях для частного сектора, поэтому она требует

наличия ясной стратегии и детального плана действий. Импровизация в этой области может иметь серьезные последствия для функционирования всей экономики.

Основу реформы системы закупок составляет совершенствование законов и их исполнение. Виды деятельности закупок, оставленные вне действия закона о закупках, возможны лишь в исключительных случаях и только тогда, когда этого требуют интересы общества. Система закупок должна стимулировать создание единого конкурентного экономического пространства в стране и способствовать росту конкурентоспособности государства на внешних рынках.

Необходим поиск справедливого равновесия между интересами государства в лице государственных предприятий энергетики и интересами поставщиков товаров, работ и услуг. Деловое взаимодействие между сторонами должно быть организовано в духе сотрудничества, а не противостояния.

В области закупок накоплен богатый международный опыт. Однако, перенимая этот опыт, необходимо полностью учитывать специфические условия, историю и традиции каждой конкретной страны. Процесс закупок требует специальных знаний и навыков, а создание крепкой законодательной и институциональной основы, также как и внедрение передовой практики, возможны только, если действительно прислушаться к согласованному мнению экспертов в области закупок, как отечественных, так и зарубежных.

Реформа системы закупок требует времени и постоянных усилий. Она должна базироваться на накопленном опыте. Скачкообразное движение и проведение экспериментов, без предварительных пробных испытаний, чреваты серьезным риском отступления и потерь для экономики. Жизнь богаче и многообразнее любого законодательства. Поэтому следует избегать излишней жесткости и детального регламентирования в законах о закупках. Архитектура хорошего законодательства должна позволять руководящим органам, отвечающим за методологию и контроль над процессом закупок, быстро и своевременно устранять возникающие сложности с помощью подзаконных актов, положений и конкурсных документов.

Процесс закупок, как и любая деловая активность, связан с риском. Поскольку полностью избежать риска невозможно, то подход к закупкам должен опираться на разумное и обоснованное управление рисками.

Независимо от особенностей национальных законодательств в сфере закупок некоторые принципы, отраженные в законе о закупках Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНИСТРАЛ), являются, по мнению Всемирного банка, теми ориентирами, на которые нужно равняться. Среди этих критериев можно выделить прозрачность, справедливость и обеспечение равного доступа.

Данный закон регулирует открытые конкурсы, и этапные, и закрытые торги, и закупку из одного источника. Но только этими позициями документ не исчерпывается, есть немало вариантов, которые были бы вполне применимы в процессе закупочной деятельности в Республике Беларусь.

Так, в США правила федеральных закупок представляют собой документ объемом несколько тысяч страниц [3, 128–144]. Правила оговаривают, в частности, что любая закупка объемом свыше 50 тыс. дол. производится исключительно на конкурсной основе.

Реформа системы закупок потенциально несет большие выгоды. Однако прежде, чем ими можно будет воспользоваться, необходимы значительные инвестиции в развитие закупочных учреждений и организаций, в подготовку и обучение кадров, внедрение передовых технологий, в частности информационных технологий и электронной системы закупок.

Трудности формирования законодательного базиса электронных закупок носят, по-видимому, объективный характер. Так, Германии для приве-

дения законодательства в соответствие с реалиями электронной торговли потребовалось более пяти лет. Республика Беларусь пока находится лишь в начале этого пути, но похоже, что и нам не удастся уложиться в более сжатые сроки.

Закупки — жизненно важный весомый компонент национальной экономики. Реализация электронных торгов по закупке продукции чрезвычайно актуальна сегодня. Преимущества, которые несут с собой электронные торги, достаточно очевидны.

Прежде всего публикация в Интернете исчерпывающей информации о проводимых конкурсных торгах и их результатах делает этот важнейший сектор деятельности открытым для каждого гражданина страны, что не только повышает общественный статус чиновника, но и становится действенным средством в борьбе с коррупцией.

Выход в Интернет позволяет привлечь к конкурсам государственных закупок самый широкий круг поставщиков. Компьютеризация повышает эффективность и надежность всех этапов проведения конкурса. В частности, существенно удешевляются, ускоряются и упрощаются процедуры получения конкурсной документации, подачи и приема конкурсной заявки, передачи уточняющих вопросов к конкурсной комиссии и рассылки ответов на них. Конкурсная комиссия получает в свое распоряжение удобные средства систематизации и сравнения полученных заявок, процедура конкурсного отбора становится более четкой и строгой.

Наконец, внедрение электронных торгов для государственных нужд — необходимый шаг на пути становления Республики Беларусь в качестве полноправного участника стремительно формирующейся сейчас мировой системы электронной коммерции.

Практически все развитые страны уже сделали определенные шаги по переходу к электронным закупкам. В частности, извещения о проводимых конкурсах и конкурсная документация сейчас, как правило, публикуются в Интернете. В то же время, говоря об электронной поддержке последующих стадий проведения конкурса, нельзя не отметить, что достигнутые здесь результаты пока весьма разбросаны. Дальше других в области электронных конкурсных торгов для государственных нужд ушли Австралия (<http://www.apcc.gov.au>), Канада (<http://www.contractscanada.gc.ca>), Мексика, Дания, США, Россия.

Для примера, охарактеризуем кратко состояние дел в Австралии. Здесь воплощается в жизнь национальная стратегическая программа автоматизации всех технологических этапов проведения конкурса по поставкам товаров для государственных нужд. Для публикации информации о торгах издается специализированный электронный бюллетень, где каждый может бесплатно ознакомиться с полными комплектами конкурсной документации. На том же сайте организован прием от поставщиков электронных заявок на участие в конкурсе. Функционирует информационно-справочная система, ведется реестр поставщиков, публикуются в Интернете законодательные и другие документы, касающиеся электронных торгов. Имеются средства электронного оформления, регистрации, сопровождения и оплаты контрактов.

Так, электронные закупки в России интенсивно набирают обороты. Приведем несколько характерных примеров действующих проектов. Крупнейшие российские структуры — Газпром (<http://www.mbnk.ru>), Росатом (<http://www.etp.ru>), РАО ЕЭС (<http://www.b2b-energo.ru>, <http://www.tzs.elektra.ru>) — имеют собственные электронные торговые площадки с многомиллиардными оборотами.

В то же время, несмотря на отмеченные общие черты, ни одна из стран-лидеров не пошла по пути заимствования. Были созданы самостоятельные национальные системы электронных закупок, во многом отличающиеся и в плане алгоритмов, и в плане общего дизайна. Причина здесь, по-видимому, прежде все-

го в специфике национальных законодательств в области закупок, а также в нежелании делать весьма существенный компонент национальной экономики зависимым от внешних факторов.

Белорусские электронные закупки формируются, разумеется, не на пустом месте. Внушительный опыт уже накоплен за рубежом, да и у нас в стране сделаны первые важные шаги в нужном направлении. Так, на сегодняшний день вся публикация о назначенных конкурсах и других процедурах закупок размещается в обязательном порядке на сайте РУП “Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен” (<http://www.icetrade.by>) и параллельно публикуется в бюллетене “Конкурсные торги в Беларуси и за рубежом”.

Сложившаяся в настоящее время в Республике Беларусь система закупок отвечает требованиям рыночной экономики. Крупные закупки производятся, как правило, посредством объявления открытого конкурса поставщиков.

Белорусское законодательство до недавнего времени предполагало, что все процедуры проведения конкурса опираются исключительно на “бумажные” отношения между заказчиком и участниками. Тем не менее, благодаря сайтам бумажных изданий, частично сектор закупок фактически давно переместился в электронную сферу.

Белорусское законодательство постоянно совершенствуется в сфере закупок, и в настоящее время процесс закупки усложнился, стал регламентированным. Указом Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 г. № 529 “О государственных закупках” частично допускается проведение закупки в интернет-среде. Вместе с тем для полновесного перехода к электронным государственным закупкам еще предстоит приложить немало усилий. Требуется систематически переосмыслить под новым углом зрения все аспекты конкурсных закупок: скорректировать действующее законодательство, принять ряд организационных мер, а также спроектировать и реализовать средства программной поддержки.

Одним из существенных обстоятельств, тормозящих внедрение электронных отношений в области закупок, является закрепленная в указе обязательность публикации извещения о проводимом конкурсе в “бумажном” издании. Бумажная публикация выбивает мощный козырь электронных закупок — оперативность. Заказчику для публикации подготовленных конкурсных документов в Интернете достаточно нескольких секунд, а для “бумажной” публикации требуется, как правило, несколько недель. Если она остается обязательной, то говорить об ускорении проведения конкурса не приходится: новые электронные отношения вынуждены строиться по срокам постоянно с оглядкой на сроки обязательных “бумажных”.

Необходимо законодательное решение, утверждающее статус интернет-публикации на официальном сайте госзакупок как главенствующей, а точнее — как первичной. Объявление интернет-публикации первичной означает прежде всего, что отсчет сроков конкурса будет вестись, начиная с момента этой публикации. Традиционные печатные (“бумажные”) извещения о конкурсе останутся вполне допустимыми и даже желательными, однако от времени их публикации сроки конкурса зависеть не будут, и в каждом из “бумажных” извещений должна будет указываться ссылка (URL) на первичное извещение, опубликованное в Интернете.

Большинство развитых стран уже давно законодательно закрепили первичность интернет-публикации извещения [4]. Так, в ЕС вся информация об объявленных тендерах публикуется в Приложении S к “Официальному журналу ЕС” (Official Journal of the European Communities). “Бумажная” версия этого приложения была упразднена 1 июля 1998 г., и официальным изданием является “Электронный ежедневник тендеров” (Tender Electronics Daily — TED).

Однако чтобы добиться реального ускорения конкурсных процедур, необходимо вовсе отказаться от обязательной, первичной публикации на бумаге, как это сделано в развитых странах. Легко подсчитать, что задержка сроков проведения конкурса, обусловленная обязательностью “бумажной” публикации, предписываемой законодательством, составляет около 20 дней.

Напротив, в случае интернет-публикации извещения задержка составит несколько секунд, необходимых для передачи текста извещения на сервер, где размещен официальный сайт закупок. Таким образом, только в этом звене конкурса переход к электронной схеме сулит выигрыш в 20 дней. Пренебрегать таким выигрышем, думается, просто недопустимо. Вновь подчеркнем, что, сохраняя за бумажным извещением статус первичного, мы обязаны выдерживать все диктуемые бумагой задержки, и поэтому параллельная электронная публикация извещения ничего не ускоряет, т. е. во многом теряет смысл.

Есть еще одно соображение, говорящее в пользу главенствующего статуса интернет-публикации извещения. Де-факто извещения о конкурсах давно уже переключались в Интернет, и найти необходимую информацию потенциальному поставщику на бумажном носителе очень сложно — бюллетень печатается огромных размеров, мелким шрифтом, и несколько объявлений часто объединяются в одно. Кроме того, заказчиков законодательно обязали подписаться на бюллетень. Даже с учетом обязательной подписки для заказчиков тираж бюллетеня составляет около 1 000 экземпляров. Данный факт подтверждает, что поставщики пользуются в основном электронной версией бюллетеня “Конкурсные торги в Беларуси и за рубежом” на сайте: <http://www.icetrade.by>. В интернет-версии очень удобно и быстро можно найти любую информацию путем выборки.

Следующая процедура, претендующая на перевод в электронную сферу, — передача и прием конкурсных заявок. Ситуация здесь, к сожалению, отличается от рассмотренной выше не в лучшую сторону. Если на пути реализации электронной публикации и рассылок конкурсных материалов не видно особых препятствий, то для обслуживания передачи конкурсных заявок через Интернет требуется нетривиальный аппарат шифрования и электронной цифровой подписи, не урегулированных нашим законодательством.

В настоящее время основным недостатком в глазах поставщика является отсутствие обязательной публикации в Интернете конкурсной документации, возможность публикации конкурсных документов по желанию заказчика предусмотрено. В случае внедрения обязательной публикации конкурсных документов поставщик сразу мог бы получить исчерпывающую информацию о конкурсе. Была бы исключена нелепая ситуация, когда поставщику, прочитавшему лаконичное извещение о конкурсе, требовалось “добратся” до заказчика, получить (купить) у него документацию — и все это, возможно, лишь затем, чтобы убедиться — данный конкурс ему неинтересен.

В дальнейшем, по мере развития электронных торгов в Республике Беларусь понадобится электронная цифровая подпись для подписания электронных документов, постепенно приходящих на смену бумажным. Электронная цифровая подпись — реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки и позволяющий идентифицировать автора документа, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе. Электронная цифровая подпись — ключевой элемент электронного документооборота. Только благодаря электронной подписи электронный документ приобретает юридическую силу. Если какой-либо из циркулирующих в Интернете документов



не подписан, каждый из участников электронных торгов вправе оспорить его в суде.

Жизненно необходима электронная подпись в случае, когда Интернет становится основным каналом приема конкурсных заявок. Заявка будет юридически значимой, только если она электронно подписана конкурсантом как единое целое, и, кроме того, наличествуют электронные подписи, заверяющие отдельные входящие в заявку документы.

Как сложится дальнейшая судьба белорусских электронных закупок? Следует отметить, что в соответствии с действующим в настоящее время законодательством закупки по электронной части прописаны достаточно осторожно. В частности, в нем нормативно закреплены двойная (электронная и бумажная) система размещения информации о планируемой закупке и затянуты сроки конкурсных процедур, ориентированные на бумажный документооборот.

В то же время есть и некоторые основания для оптимизма. Фактически заказчики и поставщики намерены применять передовые информационные технологии в закупочной деятельности. Значительный сектор белорусских закупок решительно “перемещается” в Интернет. Так, концерн “Белнефтехим” осуществляет конкурсную продажу экспортных объемов нефтепродуктов, химической и нефтехимической продукции в системе “Электронные торги” в сети “Интернет”.

Начиная с 01.09. 2006 г., электронные торги проводятся с использованием двух торговых площадок: торговой площадки по реализации нефтепродуктов и торговой площадки по реализации продуктов химической и нефтехимической промышленности. Навигация по сайту осуществляется на основной странице: <http://www.bntdtorg.by>.

Конкурсные торги по продаже нефтепродуктов проводятся в рабочие дни недели из ресурсов организаций концерна, а также коммерческих организаций, не входящих в его состав. Информация о дате и условиях проведения торгов нефтепродуктами размещается на русском языке по адресу: <http://www.bntdtorg.by/OilProducts>; на английском языке по адресу: <http://www.bntdtorg.by/OilProducts/Default.aspx?l=en>.

Конкурсные торги по продаже химической и нефтехимической продукции проводятся в рабочие дни недели из ресурсов организаций концерна. Информация о дате и условиях проведения торгов размещается на русском языке по адресу: <http://www.bntdtorg.by/PetrochemicalProducts>; на английском языке по адресу: <http://www.bntdtorg.by/PetrochemicalProducts/Default.aspx?l=en>.

Таким образом, положение в нормативно-правовой сфере выглядит не так уж безрадостно: электронные отношения постепенно пробивают себе дорогу. А с появлением четкой законодательной поддержки преимущества электронных торгов станут неоспоримыми.

## Литература

1. *Нестерович, Н.В.* Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд / Н.В. Нестерович, В.И. Смирнов. — М.: Инфра-М, 2000.
2. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов [и др.]. — Казань: БизнесИнфоСервис, 2000.
3. *Горбунов-Посадов, М.М.* Электронные государственные закупки в России / М.М. Горбунов-Посадов // Информ. технологии и вычисл. системы — 2003. — № 1—2.
4. *Кузнецов, К.В.* Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры / К.В. Кузнецов. — М.: Альпина Паблишер, 2003.