реальная выгода электронных площадок

развитие электронного аукциона как инструмента закупок для государственных нужд

Аннотация

Открытый аукцион в электронной форме является одним из самых «модных» способов размещения заказов. Именно с главой 3.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ связаны большие надежды на развитие системы размещения заказов в целом. Конечно, данный вид торгов, несмотря на ряд весомых преимуществ, имеет и недостатки. Но тем не менее он остается наиболее прозрачным и доступным из всех способов осуществления закупок, предусмотренных действующим законодательством.

Ключевые слова: электронный аукцион, государственный заказ, бюджет, экономическая эффективность, закупки, сетевая площадка

Среди существующих способов размещения заказа открытый аукцион в электронной форме развивается наиболее динамично. А новые правила его проведения во многом усовершенствовали данную процедуру:

• обязательное обеспечение заявки – своеобразная гарантия «серьезности намерений» поставщика, которая не позволяет участвовать в процедуре фирмам-однодневкам, заниматься спекуляциями и демпингом или использовать другие формы недобросовестной конкуренции;

• разделение заявки участника размещения заказа на две части обеспечивает заказчику возможность получить представление о поставщике (подрядчике) и повлиять на выбор победителя;

• направление всех документов и сведений в форме электронных документов с использованием электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП) является крупным технологическим и инновационным скачком в развитии всей страны [9].

Отбор «сглаживает» принципы

Однако наряду с преимуществами есть и недостатки. Определенные проблемы кроются и в разделении заяв-

Геллер Александр Яковлевич
зав. кафедрой конкурентной политики и государственного регулирования в экономике, Казанский институт экономики управления и права
info@ieml.ru

несомненным прорывом можно считать наличие электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи

ки участника на две части, что, с одной стороны, позволяет сохранять анонимность участников аукциона до определенного момента после окончания торговой сессии на понижение, а с другой – предоставляет заказчику возможность влиять на выбор победителя, чего не было предусмотрено в ст. 41 Закона № 94-ФЗ.

Проведение двухэтапного (по количеству частей заявок) отбора победителя в некоторой степени примирило два прямо противоположных принципа определения победителя торгов. Кратко эти два принципа можно сформулировать следующим образом:

- «что купить?»;
- «у кого купить?».

Принцип «у кого купить?» базируется на статье 5 Закона №94-ФЗ, определяющей размещение заказов как действия заказчиков по выбору поставщиков (подрядчиков, исполнителей) товаров (работ, услуг). Отсюда вытекает необходимость оценки поставщика (подрядчика, исполнителя): его опыта, квалификации и т.д., что должно являться гарантией поставки качественной продукции [2].

Принцип «что купить?» состоит в том, что при выборе поставщика упор делается на предлагаемой им продукции и ее характеристиках, соответствии данной продукции стандартам качества. Следовательно, количество предложений продукции не может быть искусственно ограничено квалификационными требованиями к ее поставщикам.

В главе 3.1 Закона № 94-ФЗ указанные принципы применяются последовательно. Сначала комиссия заказчика проверяет заявленные характеристики продукции на соответствие сформированным заказчиком требованиям. Затем, после проведения торговой сессии, проходит проверка квалификационных требований к поставщику и определяется победитель.

Электронный аукцион по ст. 41 Закона № 94-ФЗ был наиболее безопасным способом размещения заказа для сотрудников заказчика, так как не предполагал разработку документации и участия комиссии в процессе определения победителя, что является наряду с подготовкой документации одним из основных источников ошибок и как следствие причиной штрафов по результатам проверок контрольного органа. Действия заказчика ограничивались опубликованием извещения, а поставщик (подрядчик, исполнитель) определялся в процессе аноним-

Электронная версия их площадок

ного, равнодоступного, открытого аукциона в электронной форме в режиме «онлайн». Таким образом, у проигравших участников не было оснований для обжалования действий заказчика по допуску к участию в процедуре или определению победителя.
Глава 3.1 Закона №94-ФЗ, установив процедуры рассмотрения первых и вторых частей заявок, предусматривает также подготовку документации, определяющей требования к содержанию заявок, и двух протоколов по итогам рассмотрения заявок. Кроме того, необходима комиссия для рассмотрения заявок. Следовательно, велика вероятность ошибок при составлении документации, а также обжалования действия комиссии участниками размещения заказа, что, в свою очередь, становится причиной штрафных санкций, накладываемых на членов комиссии и заказчика контрольным органом.

Электронная цифровая подпись и особенности ее применения

Несомненным прорывом можно считать наличие электронного документооборота с использованием ЭЦП. Процедура проведения открытого аукциона в электронной форме предполагает, что все взаимодействие заказчиков и участников вплоть до подписания государственного контракта происходит в электронной форме. Контракт считается заключенным с момента отправки оператору ЭТП контракта подписанного ЭЦП заказчика, что нивелирует проблему расстояний, очень важную для такой большой страны, как Россия, когда, например, поставщик находится в Калининграде, а заказчик во Владивостоке, и обмен бумажными версиями контракта может занять несколько недель.
Однако и здесь не все так просто. Комиссия заказчика участвует в электронном документообороте лишь отчасти, формируя протоколы изначально в бумажном виде, затем переводя их в электронную форму и подписывая ЭЦП для размещения на электронной площадке. Обмен документами на ЭТП заканчивается подписанием контракта в электронной форме, который затем еще надо зарегистрировать, а с регистрацией как раз и могут возникнуть сложности.
Хотя на данный момент и региональные, и муниципальные заказчики имеют возможность размещать заказы на электронных площадках по гл. 3.1 Закона

№94-ФЗ, не все органы, занимающиеся регистрацией муниципальных и региональных контрактов, готовы принимать их в виде электронных документов. Кроме того, органы исполнительной и судебной власти, а также контрольные органы не имеют широкой практики работы с электронными документами, подписанными ЭЦП, за исключением, возможно, налоговой службы.

Проблема выбора удостоверяющих центров, которые будут выдавать ЭЦП заказчикам и участникам размещения заказа, и выработки стандарта самой ЭЦП возникла еще до ввода в действие первых трех электронных площадок, определенных распоряжением Правительства РФ от 01.06.2009 № 755-р. Немаловажна и стоимость самой ЭЦП, варьирующаяся в пределах от 3 тыс. до 7 тыс. руб. в зависимости от областей ее действия.

Основная трудность состояла в том, чтобы одна и та же ЭЦП могла работать на всех электронных площадках, что вызывает необходимость их соответствия единым требованиям, регламентам применения ЭЦП и информационной безопасности.

Минэкономразвития России и Федеральное казначейство определили, что ЭЦП для заказчиков будут бесплатно выдавать отделения Федерального казначейства, о чем говорится в его письме от 08.10.2009 № 42-7.4-05/10.1-592 «О выдаче сертификатов электронных цифровых подписей государственным заказчикам для работы на электронных торговых площадках». Более того, к моменту окончания отбора и аудита операторов электронных площадок для заказчиков была подготовлена ЭЦП нового образца, которая не только позволяет работать с любым оператором, но и размещать информацию о заказах на новом Общероссийском официальном сайте с 1 января 2011 г.[3].

Однако поскольку ЭЦП Федерального казначейства старого образца перестала действовать с 1 января 2011 г., а для получения новой ЭЦП требуется тщательная подготовка пакета документов, заказчикам следует предпринять все необходимые меры для того, чтобы как можно скорее пройти эту процедуру. Важно помнить и о ежегодном обновлении ЭЦП.

отсутствие методики и универсальных правил определения начальной цены контракта заставляет Министерство экономического развития неоднократно возвращаться к разъяснениям по этому вопросу

Начальная цена для бюджета важна...

Каковы пути дальнейшего развития электронного аукциона, проводимого на основании гл. 3.1 Закона № 94-ФЗ? Ответ на этот вопрос 22 октября 2010 г.

Новая редакция их площадок

дал Президент РФ. В этот день в его блоге появилась видеозапись с Третьего съезда социальных работников и социальных педагогов, в которой Дмитрий Медведев подверг критике те инструменты закупок, предусмотренные Законом № 94-ФЗ, которые позволяют определять победителя исключительно по критерию цены контракта:

«Что касается оценки результатов, то очевидно, что не всегда деньги являются абсолютным критерием оценки, и уж точно очень много случаев, когда этим денежным фактором манипулируют. Это сплошь и рядом, и это касается не только социальной сферы. Заключается договор по заранее заниженной цене, а после этого все летит в тартарары, потому что исполнитель свои обязательства за эти деньги не может осуществить, начинаются споры. Нужно здесь какие-то критерии вводить».

Действительно, в госзаказе встречаются, например, такие виды недобросовестной конкуренции, как демпинг, то есть чрезмерное занижение цены товара с целью нейтрализации конкурентов или создания у потребителя обманчивого впечатления, что ему предоставляется возможность покупки на необычайно выгодных условиях.

Для того чтобы правильно оценить такие факторы, как экономия и цена в государственном заказе, необходимо понимать, что это не только и не столько разница между начальной (максимальной) и конечной ценой закупки. Экономическая эффективность – это разница между запланированными тратами, предусмотренными в бюджете на текущий год и учтенными соответствующим финансовым ведомством, и фактическими понесенными расходами на закупку продукции. Таким образом, если бюджетная организация закупает, например томограф по цене, которая, по мнению контрольных органов, превышает среднерыночную, то в этом случае проблема кроется не столько в процедуре размещения заказа и проведения закупки, сколько в планировании и бюджетировании [4].

Положениями Закона №94–ФЗ не предусмотрена разработка универсальной методики определения начальной цены государственного контракта. Фактически формирование объема и предельной стоимости закупаемых товаров, работ, услуг для государственных нужд происходит при фор-

в настоящий момент фактически невозможно объективно определить, была ли завышена или занижена начальная (максимальная) цена или выставлена с учетом реалий и конъюнктуры рынка

мировании государственными заказчиками бюджетных заявок на соответствующий (плановый) период в процессе бюджетного планирования. Отсутствие методики и универсальных правил определения начальной цены контракта заставляет Министерство экономического развития неоднократно возвращаться к разъяснениям по этому вопросу. В числе прочих разъяснений приходится пояснять и то, что: «В соответствии с положениями Закона при проведении конкурса в конкурсной документации устанавливается начальная (максимальная) цена контракта. При установлении начальной (максимальной) цены заказчик должен учитывать все факторы, влияющие на цену: условия и сроки поставки, риски, связанные с возможностью повышения цены, и иные платежи, связанные с оплатой поставляемых товаров (работ, услуг)». [8]

Вышесказанное становится актуальной проблемой тем далее, чем очевиднее понимание влияния определения начальной цены контракта на составление бюджетных заявок и планирование расходов бюджетных учреждений. По мере возрастания ответственности и социальной значимости государственного заказа усиливается необходимость разработки правил и норм регулирования формирования начальной цены контракта. Такие документы разработаны на региональном уровне во многих субъектах России, например Постановление Правительства Москвы от 25 июля 2006 г. №563–ПП «Об утверждении Методики формирования начальной цены государственного контракта на строительную продукцию государственного заказа»[6].

Начальная цена контракта

Особое значение государственного оборонного заказа послужило причиной принятия соответствующих актов [7]. В настоящее время проходят апробацию Методические рекомендации по порядку расчета начальной (максимальной) цены контракта. В целом они могут быть использованы и до издания соответствующего распорядительного документа теми заказчиками, которые стремятся к действительному обоснованию предстоящих расходов на приобретение товаров, работ и услуг на базе формирования заявки бюджетных расходов планируемого периода как интегрированной суммы начальной цены контрактов.

у заказчика появилась возможность влиять на результат аукциона и определять его победителя

Однако в настоящий момент фактически невозможно объективно определить, была ли завышена или занижена начальная (максимальная) цена или выставлена с учетом реалий и конъюнктуры рынка.

Важность снижения цены при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд не может быть проигнорирована или названа второстепенным фактором. На этапе размещения заказа невозможно дать оценку качеству поставляемой продукции (т.к. эту продукцию поставщику еще только предстоит поставить, и ей еще только предстоит пройти процедуру приемки заказчиком), но уже можно установить условия ее поставки и приемки, характеристики поставляемой продукции, штрафные санкции и т.п., а также, безусловно, цену. Но здесь мы сталкиваемся с несовпадением интересов.

С одной стороны, есть бюджетная организация, которая уже получила деньги на закупку продукции, и вопрос цены для нее не так важен, гораздо важнее приемлемый результат. С другой стороны, есть поставщик, для которого основным вопросом является цена. Закон №94-ФЗ дает возможность заказчикам устанавливать условия закупки, а поставщикам – конкурировать друг с другом в цене.

Однако, учитывая риск недобросовестной конкуренции, а также в целях повышения эффективности госзакупок, в условиях проведения электронного аукциона по гл. 3.1 Закона №94-ФЗ предусмотрен не только ценовой критерий, но и возможность заказчика отбирать участников и победителя торгов с учетом характеристик предлагаемой продукции и квалификационных тербований. А механизм обязательного внесения участниками обеспечения заявки на участие в электронном аукционе в значительной мере гарантирует добросовестность поставщиков.

После отмены электронного аукциона по ст. 41 Закона №94-ФЗ остался только один способ закупки, при котором победитель отбирается исключительно на основе цены предлагаемого им товара, – запрос котировок. Следует ожидать в ближайшем будущем отмену данного инструмента. В последние годы доля запроса котировок в общем объеме размещенных заказов в регионах и на федеральном уровне составляет в среднем 70% [1]. Эту нишу в будущем также должен занять электронный аукцион, проводимый по правилам гл. 3.1 Закона № 94-ФЗ.

Вывод

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод о том, что происходящие изменения в процедуре открытого аукциона в электронной форме, несомненно, позитивны, так как направлены на усиление влияния заказчиков на процедуру размещения заказа и повышение ответственности ее участников. Так, введены обязательное обеспечение заявки участником размещения заказа, гарантирующее подписание контракта и уменьшающее риск недобросовестной конкуренции, электронный документооборот с применением ЭЦП, а у заказчика появилась возможность влиять на результат аукциона и определять его победителя.

В то же время существует ряд проблем, напрямую не связанных с новыми правилами проведения открытого аукциона в электронной форме, а объясняющихся, скорее, сложностями переходного периода, когда и заказчикам, и участникам размещения заказа приходится учиться работать по-новому. Эти проблемы связаны с внедрением электронного документооборота, новым уровнем взаимоотношений с органами исполнительной и судебной власти, а также с необходимостью повышения личной ответственности лиц, проводящих работу по размещению извещений, изменений, разъяснений документации (членов аукционных комиссий, сотрудников заказчика) и т.д.

Анализ выгода их плюсов

Литература

1. Доклад ГУ-ВШЭ «Система госзакупок: на пути к новому качеству» [Текст] / Авт. коллектив: А.А. Яковлев (руководитель проекта), О.Г. Аллилуева, И.В. Кузнецова, А.Т. Шамрин, М.М. Юдкевич, Л.И. Якобсон, 2010 год.

2. Петрусенко Т.В., Эйдемиллер И.В. Аукцион в электронной форме» // Книжная индустрия №9 [Электронный ресурс] // http://www.biblioclub.ru/industry_of_books.php?nid=15.

3. Бурков А.В. Специальный отбор или специальный распределитель? [Текст] // Госзаказ, 2010, №18.

4. Методические рекомендации по порядку расчета начальной (максимальной) цены контракта.

5. Письмо Минэкономразвития РФ от 16 февраля 2006г. №Д07–291.

6. Постановление Правительства Москвы от 25 июля 2006 г. №563–ПП «Об утверждении Методики формирования начальной цены государственного контракта на строительную продукцию государственного заказа».
7. Письмо Минэкономразвития РФ от 22 июня 2009 г. №Д05–3115.
8. Пресс-служба ФАС России, сообщение от 25 февраля 2010 г.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 года №656 «Об утверждении Правил определения начальной цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов, а также цены государственного контракта в случае размещения государственного контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)».

КЭ

Aleksandr Y. Geller
Head,
Chair of competitive policy and state regulations in economy,
Kazan Institute of Economics and Law

Virtual purchases – real benefit

Abstract

E-auction development issue as an instrument of purchases for state needs
Open e-auction is one of the most popular forms for placing orders. Great hopes are laid on the development of the system of order placing in connection with the paragraph 3.1 of Federal law dated 21.07.2005 № 94-FL. Such form of trade in spite of a number of advantages has certainly some disadvantages. But it is still the most transparent and available of all forms of purchases provided by the modern legislation.

Keywords: e-auction, state order, budget, economic efficiency, purchases, network platform