

Полноценное становление электронных аукционов началось на весенней сессии Государственной Думы в 2009 году. Именно тогда была принята новая глава 94-ФЗ (Закона о размещении государственного заказа), детально установившая процедуру электронного аукциона. И уже к 1 июля Правительством Российской Федерации были определены три пилотные площадки - Москвы, Татарстана и Сбербанка, которые получили право проводить электронные аукционы по новым правилам.

До этого момента у нас в стране на многочисленных «самостийных» площадках проводились небольшие электронные аукционы с законодательно установленным ограничением максимально размещаемого на них заказа в 1 млн. рублей, поскольку процедура их проведения была крайне несовершенна, а сами аукционы отличались полной бесконтрольностью за действиями площадок, которые их проводили. Данные площадки и «старая» процедура электронных аукционов исключены из законодательства о размещении государственного и муниципального заказа с 1 июля 2010 года.

После многочисленных обсуждений в Правительстве было решено, что размещение государственного и муниципального заказа должно быть централизовано на пяти общероссийских электронных площадках. И сразу появляется вопрос - почему не на одной или не на многих?

Почему электронная площадка не должна быть одна:

В принципе для проведения всех электронных аукционов в стране хватило бы и одной мощной площадки. И технологически она бы с этим справилась. Но у данного варианта (одна площадка) есть существенные недостатки:

1. Крайне высокие риски обеспечения непрерывности работы при форсмажорных обстоятельствах, связанных как с технологической безопасностью, так и с финансовой безопасностью площадки (банкротство). Кроме того, есть еще и риски неправильных управленческих решений (риски работы менеджмента).

2. При проведении электронных аукционов на одной площадке скорее всего такая площадка будет государственной, что поставит зависимость ее работы от достаточности выделяемых ежегодно бюджетных средств, а также исключит мотивацию площадки на качественную работу с заказчиками и предпринимателями.

3. При наличии одной площадки будет исключена борьба за заказчиков и предпринимателей, поскольку тем все равно деваться будет некуда. А это означает низкое качество работы площадки, отсутствие какой-либо конкуренции в сфере информационных технологий, стагнацию технологического и организационного развития площадки.

Почему электронных площадок не должно быть много:

1. Невозможность осуществления полноценного контроля за технологической безопасностью большого количества площадок при неизбежности административного давления на площадки со стороны губернаторов, мэров или руководителей иных органов власти. В результате – дискредитация электронных аукционов, отсутствие единого экономического и информационного пространства в стране в сфере госзаказа (вместо этого – «совокупность удельных княжеств», коррупция, исключение экономии бюджетных средств и реальной конкуренции между участниками). При этом необходимо полностью исключить возможность манипулирования аукционами со стороны площадки при помощи программных и технических средств.

В настоящее время на действия многих небольших площадок, работающих по

старой процедуре до 1 млн. рублей, поступают жалобы предпринимателей в связи с невозможностью им зарегистрироваться на проходящие аукционы, а рассматривать данные жалобы затруднительно, т.к. технологически площадки никак не контролируются и как определяется победитель не проверяемо.

2. При проведении электронного аукциона не предполагается бумажного документооборота между заказчиками, участниками и электронной площадкой, также как не предполагается посещение (физически) заказчиками или предпринимателями данных площадок в принципе. Весь документооборот – исключительно электронный. Фактор территориального нахождения заказчиков (различных часовых поясов) также решен – электронные аукционы заказчиков данного региона всегда будут начинаться во временном поясе данного региона, поэтому местонахождение заказчика для проведения аукциона роли не играет. Площадка – это просто «сервер». Главное - что бы этот «сервер» мог проводить необходимое количество электронных аукционов и за этим «сервером» был жесткий контроль. Где находится данный «сервер» для участников размещения заказа или заказчиков не имеет значения для принятия участия в аукционе. Необходимо исключить региональный фактор желания влиять на данный сервер со стороны региональных или местных властей, как сводящий на нет саму идею проведения прозрачных электронных аукционов.

Пример: никто не знает, где находятся сервера «Яндекса» или «Рамблера» и никого это даже не интересует. Все просто работают с этими системами, и никто при этом не требует, что бы сервер находился именно у него в регионе, потому что требовать это также бессмысленно, как и в случае с электронными площадками. Единственная причина такого требования может лежать в плоскости желания административно влиять на работу площадки.

3. На ограниченном количестве электронных площадок возможно использование единой системы ЭЦП (электронно-цифровой подписи). Предпринимателю достаточно будет получить ЭЦП всего один раз, чтобы иметь возможность участвовать в любых электронных аукционах на любых из 5 площадок.

4. Ограниченное число площадок позволяет сосредоточить на них большое количество участников (предпринимателей), что минимизирует стоимость проведения электронных аукционов (не более 3-х тыс. руб.). При этом данная плата будет взиматься исключительно с победителя аукциона, когда он уже будет твердо знать, что получит прибыль по контракту. Для предпринимателей (участников аукциона) и заказчиков участие в аукционе бесплатное. Стоимость электронного аукциона рассчитана с привлечением большого количества специалистов в области IT технологий, исходя из срока окупаемости вложений в площадку (разработка программного обеспечения, железо, персонал и т.д.). Качество работы площадок во многом будет определять конкуренция между ними, поскольку заказчики не будут привязаны к одной из площадок, а смогут самостоятельно выбирать, на какой площадке им работать. Стоимость участия в аукционе (3 тыс. руб.) не зависит от того, крупный заказ или мелкий, т.к. это не отражается на себестоимости работы площадки. В то же время каждая площадка становится заинтересованной в привлечении максимального количества заказчиков для получения валовой прибыли, а, следовательно, в работе с каждым заказчиком вне зависимости от того, крупный он или мелкий. При этом в случае, если на электронный аукцион никто не пришел или пришла только одна компания, площадка денег не получает. Поэтому площадки будут заинтересованы и в предпринимателях, и в проведении действительно конкурентных электронных аукционов.

5. Процедуру регистрации необходимо проходить ограниченное число раз (только

на пяти площадках, а не на множестве региональных, как сейчас) и можно участвовать сразу во многих аукционах.

6. Высокая концентрация заказчиков и участников электронных аукционов позволит проводить аукционы с высоким уровнем конкуренции, осуществлять быстрый поиск информации о размещаемом заказе (предпринимателям не надо отслеживать интересующие их заказы на товары, работы, услуги на многочисленных сайтах действующих сейчас региональных электронных площадках).

Существующие региональные площадки могут быть использованы в регионах как информационные площадки (мониторы, а не сервера) проходящих по госзаказу электронных аукционов по данной территории, пункты предоставления предпринимателям ЭЦП и возможности им участвовать в электронных аукционах с рабочих мест площадок.

Надо обратить внимание, что когда-то и вместо компьютеров использовали счета, а вместо сайтов – газеты. Но страна сделала шаг вперед и отказалась и от газет, и от счет, хотя их в свое время тоже покупали за деньги. Такая же ситуация и с технологически неразвитыми площадками регионов – страна переходит на централизованные и контролируемые электронные аукционы (в госзаказе создается единое экономическое пространство, не поддающееся региональному административному влиянию).

Региональные площадки стоили относительно небольшие деньги в связи с отсутствием требований к их технологической безопасности, возможности манипулирования электронными аукционами, низким уровнем нагрузки и т.д. При этом данные площадки у многих регионов уже давно окупались и поэтому переход на централизованную схему проведения электронных аукционов изначально не представляет финансовых потерь для регионов.

В то же время, безусловно, отобранные 5 площадок должны стать общероссийскими площадками, в наблюдательные советы которых должны иметь возможность на равных правах войти любые желающие регионы. Это даст возможность регионам принимать управленческие решения по улучшению качества работы площадок.

Данные пять площадок были определены на пять лет путем проведения отбора, итоги которого утвердила комиссия Правительства Российской Федерации по административной реформе под руководством С.С.Собянина. Помимо трех пилотных площадок электронные аукционы будут проходить на ММВБ и РТС. В связи с тем, что многие заказчики добровольно не очень хотят переходить на электронные аукционы, на осенней сессии ГД в 2009 году были приняты специальные поправки в законодательство по размещению заказов (273-ФЗ). Если первые полгода с момента введения новой главы по процедуре электронного аукциона - с 1 июля 2009 года по 1 января 2010 года федеральные заказчики могли проводить их добровольно, то с 1 января 2010 года по определенному перечню товаров, работ и услуг федеральные заказчики обязаны проводить электронные аукционы. Такой перечень был утвержден распоряжением Правительства №1996-р от 17 декабря 2009 года и включает в себя строительство и ремонт до 50 млн.рублей, поставку лекарственных средств, продуктов питания, канцелярских товаров, топлива и т.д.

С 1 июля 2010 года федеральные заказчики уже вместо всех обычных аукционов (по перечню 236-р) с «молотком» и аукционистом будут обязаны проводить исключительно электронные аукционы. Таким образом, уже через полгода обычные аукционы для федеральных заказчиков полностью «умрут».

Что касается региональных и муниципальных заказчиков, то для них в соответствии с 94-ФЗ размещение заказов на аукционах в электронной форме станет

обязательным лишь с 1 января 2011 года. В дальнейшем (примерно с середины 2011 года) предполагается исключить и такую неконкурентную форму размещения заказов как запрос котировок, заменив ее на «короткий» по срокам электронный аукцион.

В настоящее время в течение месяца с отобранными площадками будут подписаны соглашения, включающие в себя детальные регламенты работы площадок, в т.ч. технические требования к ним. Это достаточно объемные (до 500 страниц) и сложные документы, определяющие ключевые моменты проведения электронных аукционов, работы с ЭЦП (электронной цифровой подписью), а также закрепляющие организацию контроля за площадками. В частности, будет создан независимый регистратор (сервер), фиксирующий в режиме on-line происходящее на электронной площадке. Данные независимого регистратора будут использоваться при рассмотрении жалоб и проведении проверок ФАС России.

При этом в соответствии с приказом ФАС России от 23.12.2009 №863 осуществление проверок и рассмотрение жалоб на действия (бездействие) оператора электронной площадки осуществляет исключительно центральный аппарат Федеральной антимонопольной службы. Территориальные управления ФАС России могут проводить проверки или рассматривать жалобы только в отношении заказчиков, но не площадок. Также надо обратить внимание, что жалобы на электронные аукционы могут рассматриваться исключительно в федеральных контролирующих органах.

После подписания соглашений у площадок будет 4 месяца для приведения своей работы в соответствие с требованиями регламентов. После этого на площадках пройдет технический аудит, который должен это подтвердить. В случае не соответствия площадки установленным требованиям, ей дается еще один месяц. Если и после этого она не готова, такая площадка перестает быть площадкой. Если все хорошо, площадка начинает функционировать, и с этого момента на ней могут в добровольном порядке размещать заказы и региональные, и муниципальные заказчики. Таким образом, у региональных и муниципальных заказчиков будет также около полугода, чтобы освоить электронные технологии и поработать на площадках добровольно. После этого, с 1 января 2011 года добровольность превратится в обязательность.

При этом примерно через 1,5 года при выходе площадок на определенные в условиях отбора обороты максимальная плата вначале будет снижена до 2-х тыс.рублей, а потом и вовсе исключена. Это означает, что электронные аукционы в России будут полностью бесплатны для всех!

Каким образом это достигается, ведь площадки должны на что-то жить?

Ответ прост. Площадки будут жить на те доходы, которые им будут платить банки за нахождение денежных средств предпринимателей в обеспечение их заявок на электронных аукционах на счетах площадок, обслуживаемых банками. Другими словами, банки будут платить за те пассивы, которые они получают в любом случае в виде счетов площадок. Но получают они их не бесплатно, а за деньги, позволяющие сделать бесплатными проведение всех электронных аукционов в нашей стране.

В то же время у площадок сохранится мотивация в привлечении и заказчиков, и предпринимателей, поскольку доход площадок будет напрямую зависеть от сакамулированных ими средств.

ЭЦП заказчикам будут выдаваться только Федеральным казначейством по всей территории страны и только бесплатно. Это означает простоту распознавания подписи, автоматическую инвентаризацию бюджетной сети и жесткий порядок

работы органов власти и бюджетных учреждений при использовании ЭЦП. ЭЦП предпринимателям будут выдавать только те удостоверяющие центры, которым доверяет хотя бы одна из площадок и готова нести за данный удостоверяющий центр финансовую ответственность. При этом получение ЭЦП в таком удостоверяющем центре означает возможность у предпринимателя работать с такой ЭЦП на любой из площадок.

Надо отметить, что важнейшим элементом всей системы электронных аукционов по главе 3.1. 94-ФЗ является базовый принцип – конфиденциальность участия в аукционе, которая сохраняется до момента подведения итогов аукциона. Это позволяет избежать как сговора участников между собой, так и административного давления на участников со стороны заказчиков (на обычных торгах нередко случаи принуждения участников к отказу от подачи заявок под страхом прихода «налоговой», «пожарников» или СЭС). А с электронными аукционами это сделать уже будет невозможно просто потому, что заказчик до окончания аукциона даже не будет знать о том, кто в нем участвует.

Механизм простой. Заявка участника делится на две части. Первая часть – информация о товаре, работе или услуге. Вторая часть – информация о самом участнике. Вначале заказчик осуществляет допуск участников по первой части, не зная, от кого она поступила. Потом проходит электронный аукцион. И только после этого заказчик узнает, кто в нем принимал участие.

В совокупности с введением с 1 января 2011 года единого общероссийского портала, на котором будет размещаться вся информация о государственном и муниципальном заказе в нашей стране, это даст мощнейший эффект – до 1 трлн. рублей ежегодно ~ 20 % от общего объема расходов на госзакупки. При этом это только бюджетный эффект, а главные результаты, конечно, будут в развитии конкуренции, создании единого экономического пространства, борьбе с коррупцией, повышении организации и качества размещаемого заказа в целом. При этом мощнейшим дополнительным эффектом будет являться быстрый и неизбежный переход всей страны на электронные технологии – до самого далекого муниципального образования.

Уверен, что мы движемся в правильном направлении к нормальной конкуренции в сфере государственного заказа. И, в первую очередь, это вопрос правил. Конечно, какие-то лазейки найдутся. И электронные аукционы породят электронные злоупотребления. Ну так и мы не собираемся «лежать на печи». Выявленные лазейки будут закрыты законодательно. Плюс должен быть жесткий контроль за действиями электронных площадок, заказчиков и предпринимателей.

А вообще лазеек постепенно становится все меньше и меньше. Никто ж не ожидает, что на следующее утро после введения электронных аукционов все сразу станет хорошо. Это большой путь, который надо пройти. Вопрос только в том, идем мы вперед или нет.

Думаю, что и многие руководители частных предприятий заинтересованы в том, чтобы покупать продукцию по рыночным ценам. И когда они увидят, что государственный сектор перестраивается на нормальные, прозрачные отношения, это и для них будет яркой возможностью выстроить свои корпоративные закупки по понятным, внятным, очевидным правилам.

Из письма МИД РФ, полученного в связи с сообщением Министерства о ходе обсуждения планов перехода на электронные аукционы в сфере госзаказа в Европейском союзе, следует, что главная причина, по которой в Европе это не получается реализовать, является наличие в европейских странах административной предквалификации (возможности выставления чиновниками произвольных требований к участникам торгов). Данные требования не только

приводят к различным злоупотреблениям со стороны чиновников, но и не являются администрируемыми как на обычных торгах, и тем более на электронных аукционах, предполагающих исключительно электронное взаимодействие участников. Единственная страна, в которой этот вопрос решен, в соответствии с письмом МИДа, это Российская Федерация.

В нашей стране административная предквалификация заменена на экономическую - участник должен предоставить либо финансовую гарантию (поручительство крупного юридического лица, собственные средства которого не менее 300 млн.руб. или гарантию банка) либо предоставить в залог денежные средства. Если контракт не исполняется, поставщик теряет до 30 % (!) от стоимости контракта. Данное экономическое обеспечение предоставляется на электронный аукцион посредством Интернета, заверенное ЭЦП участника, а в случае внесения в обеспечение денежных средств через банковскую систему.

Также надо обратить внимание, что с 23 августа 2009 года вступили в силу поправки, согласно которым на новых электронных аукционах страхование ответственности как форма обеспечения обязательств предпринимателей по контракту применяться не может.

Дело в том, что очень часто при обращении заказчиков страховые компании отказывали им в выплатах на основании как собственных правил, так и пользуясь несовершенством действующего страхового законодательства. В результате страхование превратилось в раздачу за деньги пустых бумажек, которые никому ничего не обеспечивают. Поэтому на электронных аукционах страхование ответственности как форма обеспечения обязательств исключена. Что касается обычных торгов, то это право заказчика устанавливать, что страхование, как обеспечение контрактов не применяется. Сейчас многие заказчики стали так делать, поскольку только качественное финансовое обеспечение означает жесткую экономическую мотивацию поставщиков исполнять контракт в строгом соответствии с его условиями. Следствием такого подхода станет значительное повышение качества выполнения государственных контрактов.

При этом, конечно, поставщикам необходимо заранее, еще до торгов, заключить соответствующие предварительные соглашения на предоставление финансового обеспечения, поскольку оперативно получить такое финансовое обеспечение потом, при жестких сроках подписания контракта, будет уже не реально, а это в свою очередь, будет означать уклонение компании от заключения контракта с последствиями в виде внесения в реестр недобросовестных поставщиков и потери обеспечения по заявке в размере до 5 % от стоимости контракта.

Таким образом, обычные аукционы, которые существуют сегодня, уходят в прошлое, на их смену идут электронные. Электронные аукционы, обычные и короткие, будут занимать около 70 процентов от всех торгов по государственному заказу, соответственно примерно только тридцать процентов будет приходиться на конкурсы, в первую очередь это размещение заказов на выполнение творческих работ (например, НИОКР, проектирование, медицинские услуги).

Переход на централизованную систему электронных аукционов в России уже реализуется, в то время как в Европейском Союзе только идет обсуждение, как это в принципе можно сделать, и ответ на данный вопрос в настоящее время в Европе не найден.