

Коммерческая деятельность предприятий на рынке электронных государственных закупок: возможности и риски

Сироткина Надежда Геннадьевна

руководитель Регионального центра подготовки кадров для системы госзакупок
Национального исследовательского университета Высшая школа экономики — Нижний
Новгород, кандидат экономических наук, доцент

Модернизация рынка государственных закупок, предполагающая широкое использование электронных аукционов, предоставляет бизнесу новые коммерческие возможности. В статье рассматриваются технологии и особенности взаимодействия коммерческих организаций с государственными и муниципальными заказчиками при участии в электронных аукционах. Автором осуществлен анализ законодательных норм, способствующих вхождению предприятий на рынки электронной торговли, и выявлены причины недостаточной активности бизнеса в сфере государственного заказа. Особое внимание уделено анализу и систематизации рисков, связанных с коммерческой деятельностью предприятий в сегменте *B2G*.

Ключевые слова: электронные закупки, электронный аукцион, электронная торговая площадка, государственный заказ, государственный заказчик

Разработка механизмов взаимодействия с государственными структурами является одним из важнейших элементов бизнес-стратегии многих российских предприятий. Колоссальный потенциал повышения эффективности такого взаимодействия имеет рынок электронных закупок в сегменте *B2G* (от *англ. Business-to-Government*). По данным Росстата за 9 месяцев 2011 г. на электронных аукционах были размещены контракт на закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд на сумму 1020,7 млрд руб. (за аналогичный период 2010 г. — лишь на 183 млрд руб.). Следствием резкого роста объемов электронных закупок стало повышение интереса российских предприятий к данному сегменту рынка. Так, на сегодняшний момент на электронных торговых площадках, предназначенных для размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, зарегистрировано более 70 тыс. организаций, и в дальнейшем ожидается существенный рост их количества.

Мощным толчком для развития рынка электронных государственных закупок в Российской Федерации стал федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[1]. Главной новацией законодательства явилось введение принципиально нового способа размещения заказа — электронного аукциона. Изначально он рассматривался как один из способов проведения «голосовых» аукционных торгов, но, по мере совершенствования указанного выше нормативного акта, «голосовые» аукционы были практически полностью вытеснены электронными.

Электронные закупки позволили решить целый комплекс задач, включая усиление конкуренции, повышение прозрачности государственных расходов, а также противодействие коррупции в сфере расходования бюджетных средств. Начиная с 2011 г., требование о закупке продукции на электронных аукционах стало обязательным для государственных и муниципальных заказчиков, а также иных получателей бюджетных средств. Постановлением

правительства РФ были утверждены перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов на поставки, выполнение и оказание которых, начиная с января 2011 г., должны осуществляются исключительно путем проведения электронного аукциона [2].

В результате, в течение 2011 г. наблюдался резкий рост объема заказов, размещаемых государственными и муниципальными заказчиками на электронных торгах. Так, по данным Министерства экономического развития РФ по итогам 9-ти месяцев 2011 г. на электронных аукционах закупалось 29% товаров, работ и услуг (в стоимостном выражении).

Высоким темпам развития электронной торговли в сегменте *B2G* способствовало также законодательное регулирование указанной сферы. К числу норм, способствующих вхождению предприятий на рынки электронной торговли, относятся:

1. Функционирование единого общероссийского портала (www.zakupki.gov.ru) для размещения информации о государственных и муниципальных заказах. До начала его работы (1 января 2011 г.) в России функционировали сотни различных информационных систем, что усложняло поиск и мониторинг информации о размещаемых заказах. Переход к использованию единого общероссийского портала существенно повысил доступность информации и прозрачность процедур. Сегодня количество запросов интернет-пользователей к общероссийскому portalу составляет более 2,5 млн в день.

2. Наличие ограниченного количества электронных площадок, выбранных на конкурсной основе в соответствии с приказом Министерства экономического развития РФ, на которых сконцентрирована все информация о закупках государственных, муниципальных и иных заказчиков:

- ОАО «Единая электронная торговая площадка» (www.roseltorg.ru);
- ЗАО «ММВБ-Информационные технологии» (www.ets-micex.ru);
- ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан» (www.zakazrf.ru);
- ЗАО «Сбербанк-Автоматизированная Система Торгов» (www.sberbank-ast.ru);
- ООО «Индексное агентство РТС» (www.rts-tender.ru) [3].

3. Отсутствие у государственных и муниципальных заказчиков возможности устанавливать квалификационные требования к исполнителям (в частности, требования к опыту работы, финансовым и материальным ресурсам и т.д.).

4. Наличие специальных процедур размещения заказов для субъектов малого предпринимательства. Предоставление этой возможности привело бы к существенному повышению шансов малого бизнеса на получение государственных и муниципальных заказов.

5. Возможность получения преференций для поставщиков товаров российского происхождения (предоставлялись в 2009-2011 гг. на основании приказов Министерства экономического развития РФ) [4;5].

Особенностью электронной торговли в сегменте *B2G* является жесткая регламентация порядка взаимодействия сторон. С целью противодействия коррупции прямые контакты между государственными структурами и претендентами на получение заказов практически исключены. В соответствии с нормами закона № 94-ФЗ «В случае, если ... предусмотрено направление документов и сведений заказчиком ... участнику размещения заказа или участником размещения заказа заказчику, ... такой документооборот осуществляется через электронную площадку» [1]. Таким образом, взаимодействие участников электронной торговли происходит по двум каналам:

- информация, ориентированная на неограниченный круг участников (извещения, информация об изменениях, информация об отказе от проведения торгов и т.д.) публикуется на официальном сайте www.zakupki.gov.ru;
- обмен документами (запрос о разъяснении документации, подача заявки и т.д.) с конкретными участниками осуществляется через электронные площадки.

Схема информационных потоков в системе электронных государственных закупок представлена на рис. 1.

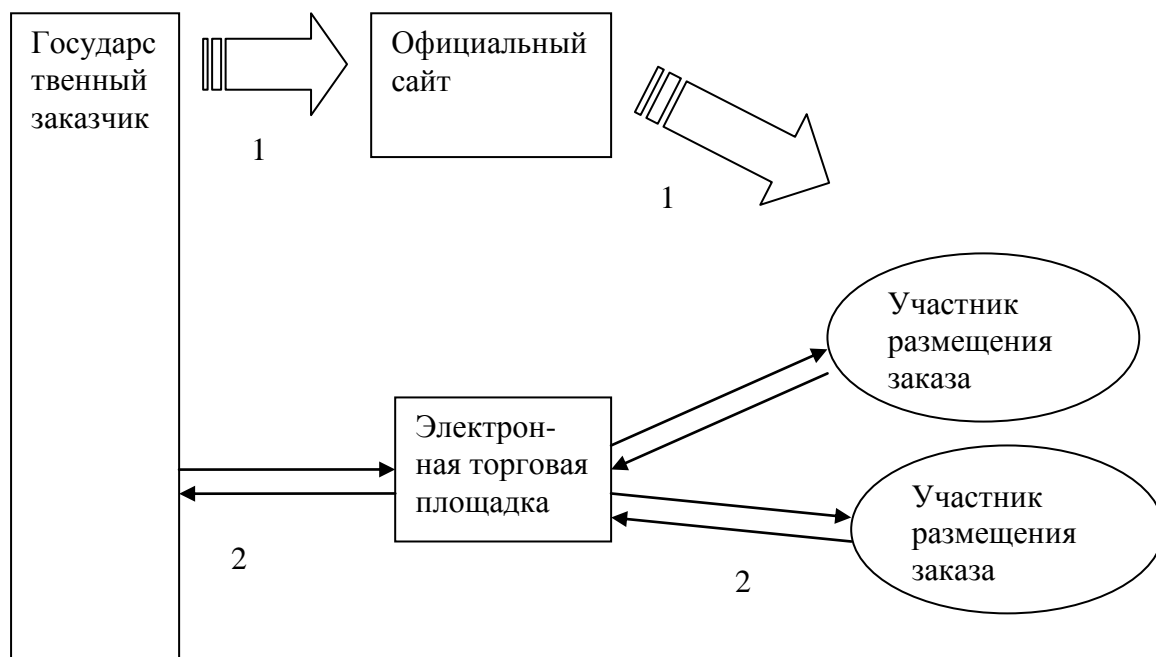


Рис. 1. Информационные потоки в системе электронных государственных закупок (1 — информация, ориентированная на неограниченный круг, 2 — информация, ориентированная на ограниченный круг пользователей)

Характерной особенностью бизнеса на рынке электронных государственных закупок является необходимость жесткого соблюдения сроков и требований законодательства к оформлению заявки на участие в аукционах. Схематично процедура участия в открытом аукционе в электронной форме в соответствии с требованиями закона № 94-ФЗ представлена на рис. 2.

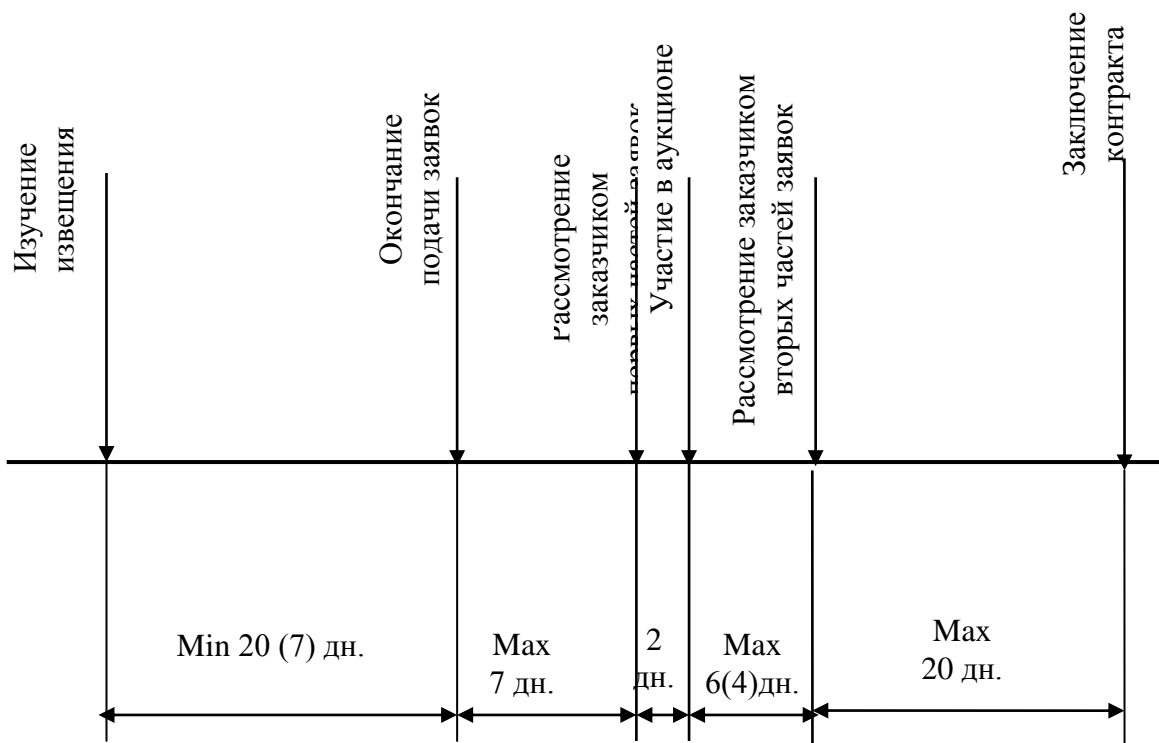


Рис. 2. Процедура участия в открытом аукционе в электронной форме в соответствии с требованиями закона № 94-ФЗ (в скобках указаны количество дней для «коротких» аукционов с ценой контракта до 3 млн руб.)

Участник размещения заказа, получивший аккредитацию на электронной площадке (предоставляется сроком на три года), изучив извещение об электронном аукционе, подает заявку на участие. Заявка состоит из двух частей (двух электронных документов). После рассмотрения первых частей заявок аукционная комиссия заказчика принимает решение о допуске подавшего заявку участника к аукциону или отказывает ему. Электронный аукцион проводит электронная торговая площадка. Результатом указанной процедуры является протокол аукциона с указанием всех предложений участников, ранжированных в порядке убывания. Победителя, с которым заключается контракт, определяет аукционная комиссия заказчика на основании протокола аукциона с учетом результатов рассмотрения вторых частей заявок.

Отметим, что в отличие от классических электронных аукционов в секторе *B2B* (от *англ. Business-to-Business*), при разработке регламента электронного аукциона для размещения государственного заказа ставился целый ряд задач, связанных с предотвращением сговора и коррупционных действий среди участников аукционов. Решение указанных задач потребовало использования двухчастной формы заявки. Первая часть заявки содержит информацию о согласии участника размещения заказа поставить товары, выполнить работы, оказать услуги в соответствии с требованиями документации об аукционе, а также, в случае необходимости, предоставить характеристики товаров, работ и услуг. Как было указано выше, первые части заявок рассматриваются до начала аукциона и являются анонимными для заказчика. Участники, первые части заявок которых не соответствуют требованиям заказчика, до участия в аукционе не допускаются. Вторая часть заявки содержит комплект документов и сведения об участнике и рассматривается аукционной комиссией после проведения аукционной процедуры. На рис. 3 представлено содержание обеих частей заявки.

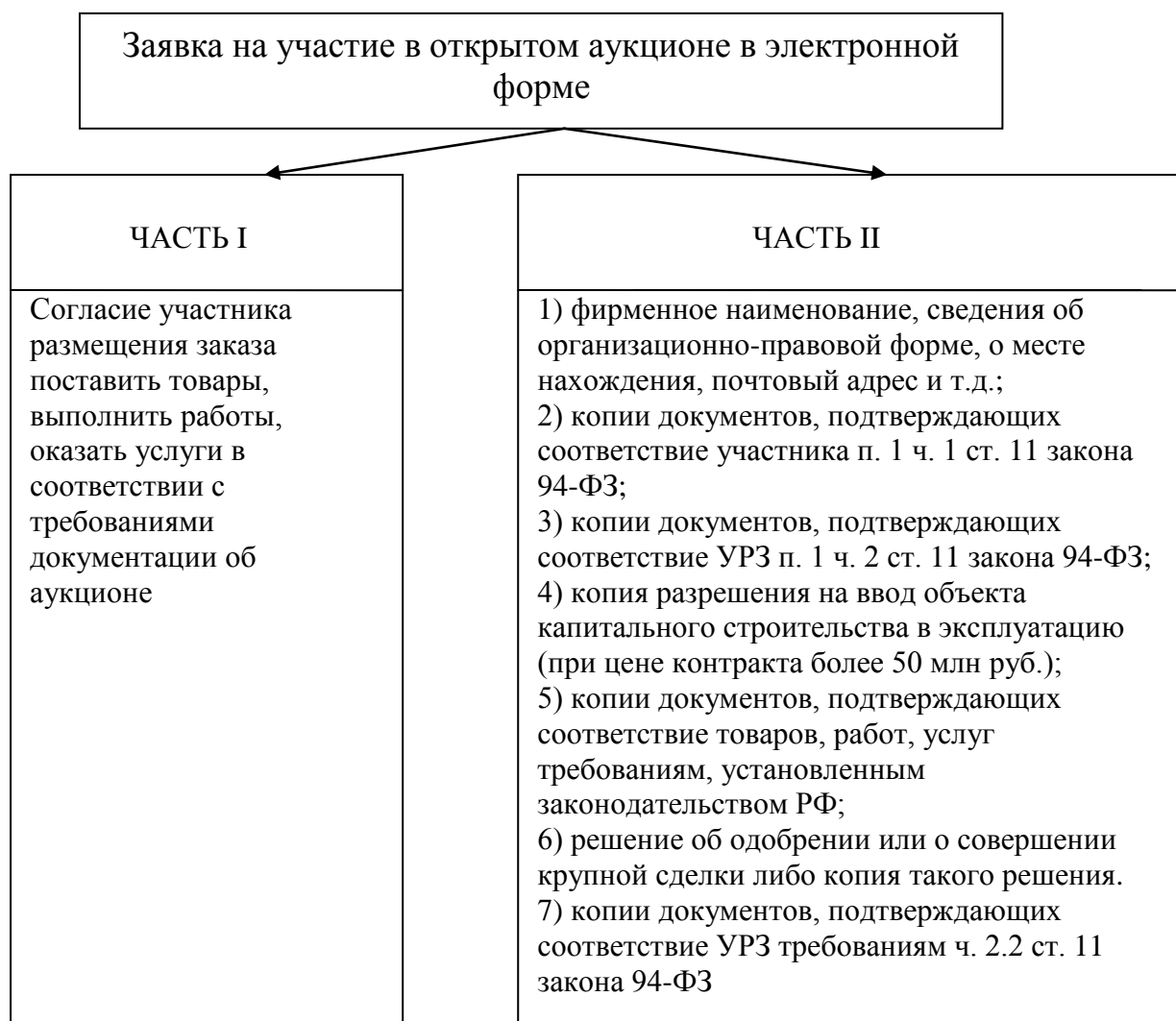


Рис. 3. Структура заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме в соответствии с требованиями закона № 94-ФЗ

Как видно из рис. 3, участники размещения заказа не предоставляют информацию о своей квалификации (опыт работы, деловая репутация, производственные мощности, технологическое оборудование, трудовые, финансовые и др. ресурсы). Следовательно, она не может быть учтена при проведении электронных аукционов. Исключением из этого правила являются случаи размещения заказа на выполнение работ по строительству, реконструкции или капитальному ремонту объекта капитального строительства с ценой контракта 50 млн руб. и более. В этом случае заказчик вправе установить требование выполнения за последние пять лет работ по строительству, реконструкции и капитальному ремонту, стоимость которых составляет не менее чем 20% цены контракта, на право заключить который проводится аукцион.

Отсутствие квалификационных требований при размещении заказов обусловлено необходимостью развития конкурентной среды на рынке государственного заказа и является существенным отличием российской практики закупок от западной, где в большинстве случаев предусмотрена процедура оценки квалификации претендента.

Таким образом, действующие правила участия в электронных аукционах для государственных нужд практически не создают барьеров для входа бизнеса на рынок госзаказа. Современное законодательство обеспечивает максимальную открытость информации и процедур, что должно было бы привести к повышению конкуренции на рынке электронных аукционов. Тем не менее, уровень конкуренции на рынке госзаказа неуклонно снижается. Так, по данным Министерства экономического развития РФ за девять месяцев 2011 г. доля несостоявшихся электронных аукционов составила 64,1% (несостоявшимся признается аукцион, в котором приняли участие один или ни одного участника). Хотя ряд специалистов высказывают мнение, что причиной сложившейся ситуации являются манипуляции государственных заказчиков при составлении документации об аукционах, автор полагает, что основной причиной снижения конкуренции является риски, связанные с участием в процедурах размещения заказов.

Целесообразно выделить следующие риски, связанные с участием коммерческих организаций в электронных аукционах для государственных нужд:

- *Риск попадания в реестр недобросовестных поставщиков.*

Ведение реестра недобросовестных поставщиков осуществляется Федеральной антимонопольной службой РФ. Внесение поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в реестр возможно по следующим основаниям: отказ от заключения контракта и расторжение контрактов по решению суда в соответствии с существенным нарушением контрактных условий. Сведения о недобросовестном поставщике доступны на официальном сайте и исключаются из реестра только по истечении двух лет со дня их внесения. В период нахождения в реестре организация не может участвовать в процедурах размещения заказа.

Коммерческие организации имеют возможность минимизировать указанные риски, выходя на электронные аукционы через дочерние структуры. Однако это не всегда возможно (например, если деятельность по выполнению заказа требует лицензии или получения допуска саморегулируемой организации).

- *Риск потери обеспечения заявки.*

Согласно положениям закона № 94-ФЗ, при проведении открытого аукциона в электронной форме заказчик обязан установить размер обеспечения заявки, которое колеблется от 0,5% до 5% начальной суммы контракта (при проведении процедур для субъектов малого предпринимательства максимальный размер обеспечения составляет 2%). Требование обеспечения заявки на участие в открытом аукционе распространяется на всех участников размещения заказа и указывается в документации об электронном аукционе. Организации, желающие принять участие в торгах, обязаны перевести эти средства на счет электронной площадки на время проведения процедуры торгов. Обеспечение удерживается в случае отказа выигравшего участника от заключения контракта, во всех остальных случаях оно возвращается участнику. Но даже если участник размещения заказа не планирует нарушать условия аукциона и отказываться от заключения контракта, налицо косвенные потери, связанные с отвлечением денежных средств. Как известно, процедуры электронного аукциона занимают от 3 до 6 недель. Поскольку многие организации участвуют в нескольких аукционах одновременно, на время участия в аукционах из хозяйственного оборота могут быть выведены существенные денежные средства.

- *Риск непредоставления финансового обеспечения контракта*

В отличие от рассмотренного выше обеспечения заявки, обеспечение контракта устанавливается по решению заказчика (исключение составляют контракты, цена которых превышает 50 млн руб., где обеспечение контракта обязательно). В большинстве случаев при проведении электронных аукционов заказчики устанавливают требование обеспечения, чтобы снизить риски его невыполнения. В случае если заказчиком установлено такое требование, контракт заключается после предоставления участником аукциона обеспечения в форме безотзывной банковской гарантии, выданной банком или иной кредитной организацией, договора поручительства или передачи заказчику в залог денежных средств. Поскольку право выбора формы обеспечения контракта закреплено за организацией-

участником, чаще всего, в качестве обеспечения используются банковская гарантия и договор поручительства (данные виды обеспечения не требуют отвлечения денежных средств организации). В соответствии с законодательством участник аукциона обязан отправить документ об обеспечении исполнения контракта в течение 5-ти дней со дня получения проекта контракта от заказчика. Практика показывает, что 5-ти календарных дней не всегда достаточно для получения банковской гарантии или поиска поручителя, причем направление документов заказчику с нарушением сроков может быть расценено заказчиком как отказ от заключения контракта с последующим занесением в реестр недобросовестных поставщиков.

- *Риск демпинга со стороны недобросовестных участников.*

Поскольку заказчик не имеет возможности использовать процедуру предварительной квалификации, позволяющую «отсеять» организации, не являющиеся производителями поставляемой продукции или не имеющие должной квалификации и опыта работы, вероятность выхода на аукцион фирм-однодневок крайне велика. К сожалению, по действующему законодательству заказчик не имеет возможности использовать антидемпинговые меры, что приводит в результате к заключению контрактов с недобросовестными контрагентами, снижению качества поставляемых товаров, выполняемых работ, услуг, к срыву контрактных обязательств. Таким образом, снижение барьеров входа на рынок электронного государственного заказа за счет отказа от квалификационных требований к участникам повысило вероятность демпинга и недобросовестного поведения ряда организаций. В условиях, когда единственным критерием оценки является предлагаемая участниками цена, организации, предлагающие качественные товары, работы, услуги, часто оказываются в проигрыше.

- *Риск, связанный с неправильной трактовкой положений законодательства и документации об электронном аукционе.*

Эксперты единодушно признают, что действующее законодательство достаточно сложно и очень часто подвергается изменениям. Если государственные заказчики, профессионально занимающиеся вопросами размещения заказа, в состоянии отследить изменения законодательства, то участники размещения заказа в большинстве случаев испытывают сложности при изучении документации об электронных аукционах. Отметим, что законодательно предусмотрена возможность потери участником размещения заказа обеспечения заявки в случае неправильной подготовки заявки на участие в аукционе. В соответствии с законом № 94-ФЗ, если при подведении итогов аукциона заявка участника трижды отклонена в течение одного квартала на одной электронной площадке, он теряет обеспечение заявки.

Характерно, что сложность законодательного регулирования привели к появлению новых услуг, предлагаемых консалтинговыми и научными организациями участникам размещения заказа. Наиболее распространенными являются следующие виды предлагаемых услуг:

- организация работы на электронных торговых площадках (регистрация, использование электронной цифровой подписи, участие в электронных аукционах);
- анализ конкурентной среды на рынке государственного и муниципального заказа в разрезе отраслей;
- анализ действующих электронных площадок сектора B2G, их сравнительная оценка и разработка рекомендаций по работе на электронных площадках.

Так, под руководством автора реализован проект, финансирование которого осуществлялось коммерческой организацией, заинтересованной в продвижении своей продукции на рынок электронной торговли. Результатом исследования стал отчет о состоянии конкурентной среды в разрезе субъектов РФ, а также комплекс рекомендаций по участию в электронных аукционах [6].

В заключение отметим, что модернизация рынка государственных закупок, предполагающая доминирование электронных аукционов, решила задачи открытости и прозрачности процедур размещения заказа и сделала этот рынок доступным для бизнеса. Однако вхождение на рынок электронных государственных закупок требует от бизнеса

продуманной ценовой стратегии, хорошего знания законодательства в сфере размещения заказов и учета финансовых и коммерческих рисков, связанных с участием в электронных аукционах.

Литература

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105.
2. Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р (ред. от 25.03.2010) «О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» // Собрание законодательства РФ, 03.03.2008, № 9, ст. 884
3. Приказ Минэкономразвития РФ от 26.10.2009 № 428 «Об утверждении порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» // Российская газета, № 208, 03.11.2009.
4. Приказ Минэкономразвития РФ от 5.12.2008 г. № 427 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных и муниципальных нужд» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 3, 19.01.2009.
5. Приказ Минэкономразвития РФ от 12.05.2011г. № 217 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для нужд заказчиков» // Российская газета, № 138, 29.06.2011.
6. Материалы отчета «Анализ конкурентной среды на рынке поставщиков нефтепродуктов для государственных и муниципальных нужд и разработка комплекса мероприятий по участию в процедурах размещения заказов в субъектах РФ» в рамках проекта НФ ГУ ВШЭ «Реформирование системы государственного заказа и развитие института государственно-частного партнерства» 2009 г.